高等学校安全管理

中共北京市委教育工作委员会
北京市高等教育学会保卫学研究会　组编

清华大学出版社

高等学校安全管理

中共北京市委教育工作委员会
北京市高等教育学会保卫学研究会　组编

清华大学出版社
北　京

内 容 简 介

本书是首都10余所高校在现代管理理论和现有法规的指导下，对安全管理工作丰富实践经验进行总结的成果，涉及维护稳定与校园秩序、教学与科研、校园公共卫生等方面，提出了新形势下做好校园安全管理工作和服务育人、全面提高学生安全素质的新思路，对破解影响校园稳定和安全的难题、创新“平安校园”建设的途径、不断提升维护稳定和安全管理工作的水平等问题均有深入论述。

图书在版编目(CIP)数据

高等学校安全管理/中共北京市委教育工作委员会，北京市高等教育学会保卫学研究会组编. —北京：清华大学出版社，2017

ISBN 978-7-302-47843-0

Ⅰ. ①高…　Ⅱ. ①中… ②北…　Ⅲ. ①高等学校－安全管理－研究　Ⅳ. ①G647.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第170852号

责任编辑：杨爱臣
封面设计：何凤霞
责任校对：王荣静
责任印制：李红英

出版发行：清华大学出版社
网　　址：http://www.tup.com.cn，http://www.wqbook.com
地　　址：北京清华大学学研大厦A座　**邮　　编**：100084
社 总 机：010-62770175　**邮　　购**：010-62786544
投稿与读者服务：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn
质量反馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn
印 装 者：北京鑫海金澳胶印有限公司
经　　销：全国新华书店
开　　本：185mm×260mm　**印　　张**：15.25　**字　　数**：345千字
版　　次：2017年8月第1版　**印　　次**：2017年8月第1次印刷
印　　数：1～2000
定　　价：68.00元

产品编号：075772-01

序

瞿振元

安全是人类生存和发展的必要保障，是社会发展进程中的一个永恒主题，是衡量社会文明的基本尺度。随着我国经济社会高速发展和高等教育规模的迅速扩大，引发的诸多社会问题和矛盾层出不穷，高校校园安全问题也日益突出。我国高校作为培养社会主义建设者和接班人的重要场所，理应为学生提供安全和谐的学习和生活环境。安全和谐的校园环境是高校正常运行的基础。高校出现安全问题不仅会严重影响学校秩序，还会对教育事业发展以及社会稳定产生很大负面作用。加强高校校园安全管理，维护安全的校园环境已经成为我国高等教育事业发展中一项需要认真做好的基础工作。

一、高等学校校园安全管理要坚持以人为本

当前，我国高等教育正从大众化向普及化迈进，正在从大国教育向强国教育迈进。在一个十四亿人口的大国实现这个任务，是人类教育史上的一个壮举。在这一进程中，复杂的国际环境和国内社会转型期的种种矛盾在很多方面都会对高校校园安全造成冲击。近年来，校园安全事件频出，就是多种社会矛盾在大学校园里的反映，严重影响了高校正常的学习与生活秩序，有的还给社会带来不良影响。党的十八大提出加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设，赋予了高校校园安全管理工作在新的历史条件下承担构建社会主义和谐社会与和谐校园的历史使命。构建和谐社会需要构建和谐校园，而和谐校园的实现首要就是实现校园安全。安全是高校开展各项工作的先决条件，安全不能保障，一切工作都无从谈起。人的安全是和谐社会的首要任务，一个社会如果不能保证人的安全，就无从谈及和谐。高校是人才培养的专门场所，是青年学生汇集之地。以人为本的理念体现在高校工作中，首先要以学生为本，也就是要以学生的安全为首要任务。高校校园安全管理坚持以人为本的原则，就是要关心学生的方方面面，全方位维护学生的权利、保护学生的权益。

二、高等学校校园安全管理要讲科学性

高校校园安全管理问题看似简单，其实十分复杂。社会有什么矛盾，校园里就有什么折射。利益的矛盾、意识形态的冲突、年轻人的冲动，都会反映为校园矛盾。当下，互联网的快速发展给大学生带来诸多利好的同时也引来新的安全隐患，一些缺少分辨能力和自我管理能力的大学生受到网络犯罪的侵害。面对各种传统安全问题和不同以往的新的安全问题，都需要以科学的态度、采用科学的方法加以解决。一要善于用科学的知识解决实际问题；二要传播科学知识，教给学生会科学应对。比如，消防安全，不仅要做好具体事

务，而且要让学生懂得日常消防安全的道理；又如人身安全，也要教学生明白道理、会几招简易防身术。这样做，也体现着高校安全管理工作的育人性，不仅做好了当前的工作，而且会使学生终身受用。

三、高等学校校园安全管理要讲法治化

法治化是现代社会的重要标志。在全面依法治国的大背景下，高校更要率风气之先，做到依法治校、依规办事。当前，我国法治化程度还不能很好地适应社会发展的需要，反映在高校校园安全管理上就是有关高校安全管理的法律法规的缺位，在高校安全管理方面还有很多问题处于无法可依的状态。要尽快完善法律制度体系。依法治校的本质就是树立法制观念，弘扬法治精神，以法律和制度为最高权威，在法制的轨道上开展学校的综合安全治理。要注重对高校教职员工和学生进行校园安全法律意识和法律知识的教育和普及，让大家熟知校园安全法律规范、具备高校安全法律意识，只有这样才能为高校安全管理法治化提供良好的基础环境，才能真正有利于在法治的轨道上实施高校校园安全管理。

四、高等学校校园安全管理要讲责任制

教育部长陈宝生在提到安全问题时强调，要落实责任意识，抓好责任追究，以人为本、全面安排、妥善处理教育改革发展面临的各种风险。实现高校校园安全管理，就要建立“分工合作、职责明确”的责任体系，明确承担校园安全责任的主体，建立长效机制，将涉及校园安全管理的各部门力量整合起来，切实将部门协调机制落到实处。为了保障高校校园安全，还要建立责任追究制度。维护校园安全是全社会的共同责任，更是教育部门和高校义不容辞的职责。要从保护学生安全、促进教育发展、构建和谐社会的高度，充分认识维护校园安全的极端重要性和现实紧迫性，把维护高校校园安全作为一项经常性的重大政治任务，切实抓紧抓实抓好。要进一步增强政治意识、责任意识和忧患意识，切实担负起维护高校校园安全的政治责任，全力维护校园安全稳定。

习近平总书记强调：“安全是发展的前提”[1]，“确保安全生产、维护社会安定、保障人民群众安居乐业是各级党委和政府必须承担好的重要责任”[2]。现在，加强安全管理已成为高等学校各级领导和广大师生员工的共识。多年来，各高校既在安全管理方面创造和积累了丰富的经验，同时也面临着不少亟待解决的问题。为了进一步做好学校的安全管理工作，需要有一本贴近实际、符合法规要求和现代管理理论的书籍。为此，北京市高等教育学会保卫学研究会在中共北京市委教育工委的支持和帮助下，决定编写《高等学校安全管理》一书。来自北京10余所高校从事安全管理的40余位同志参与了此书的编写工作。负责编写组织和统稿工作的陈玉新同志长期从事校园安全管理工作，有丰富管理经验，对安全管理工作有深厚的感情。他和首都高校的同志们一道，基于多年高校校园安全管理工作的经验与心得，编著了《高等学校安全管理》一书，全面系统阐述了高校校园安全管理各方面的问题，特别是在实践层面具有很强的指导性和操作性。全书资料翔实、线索清晰、论证有力、观点鲜明，提出了新形势下做好校园安全管理和服务育人、全面提高学生安全素质的新思路，对破解影响校园稳定和安全的难题、创新“平安校园”建设的途径、不

断提升维护稳定和安全管理工作的水平等问题都有深入论述。本书的出版,将会对高等学校的安全管理工作起到积极的促进作用。尽管在理论阐述、内容涵盖以及实践经验总结等方面还存在着一些不足,但它确实为我国高校校园安全管理研究领域不可多得的专著。我推荐给同仁们一读,也期望在大家的帮助之下本书的内容能得到进一步的充实、提高。是为序。

(作者系国家教育咨询委员会委员、中国高等教育学会会长)

[1] 习近平:在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话(2016 年 4 月 26 日《人民日报》第二版)
[2] 习近平:对切实做好安全生产工作的重要指示(2016 年 8 月 16 日,《人民日报》第一版)

目 录

第一章　高等学校安全管理概论

高等学校是我国培养高素质综合型人才的重要基地，是科学研究、学术研究的重要场所，是“以培养人才为中心，开展教学、科学研究和社会服务的机构”(《中华人民共和国高等教育法》第三十一条)。高等学校为我国科学技术发展、社会文明进步发挥着重要的推动作用。2016年4月22日，习近平总书记在给清华大学建校105周年的贺信中强调：“办好高等教育，事关国家发展、事关民族未来。”高校安全管理工作为高校教学科研的中心任务提供安全保障，责任重大，任务光荣。从事高校安全管理工作，首先要对安全的概念和高校安全管理有清晰的认识，对高校安全管理的概念内涵以及管理主体、对象、内容有深刻的认知，对高校安全管理的政策法规有正确的理解，并能结合本校的实际情况贯彻执行。

第一节　高等学校安全管理的概念

一、安全的概念

安全是人类生产、生活中的永恒主题，平安、安定是人们的共同愿景。人类对安全的理解早已有之，对安全的追求源远流长。我国古代典籍《尔雅》中提到“安，定也”，是指一种安定的状态。东汉学者许慎在《说文》中讲“全，完也”，是指事物完好无缺的状态。在古代汉语中，并没有“安全”一词，但“安”字却在许多场合下表达着现代汉语中“安全”的意义，表达了人们通常理解的“安全”这一概念。例如，“是故君子安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱，是以身安而国家可保也。”(《周易·系辞下》)这里的“安”是与“危”相对的，并且如同“危”表达了现代汉语中“危险”的概念一样，“安”所表达的就是“安全”的概念。“无危则安，无缺则全”，即安全意味着没有危险且尽善尽美。这是与人们传统的安全观念相吻合的。“安全”作为现代汉语的一个基本语词，在各种现代汉语辞书中有着基本相同的解释。《现代汉语词典》对“安”字的第4个释义是：“平安；安全(跟‘危险’相对)”，并举出“公安”“治安”“转危为安”作为例词。对“安全”的解释是：“没有危险；不受威胁；不出事故”。《辞海》对“安”字的第一个释义就是“安全”，并在与国家安全相关的含义上举了《国策·齐策六》的一句话作为例证：“今国已定，而社稷已安矣。”在国外，心理学家马斯洛在需求层次理论中也把人们对安全的需要列为人的基本需要之一。在英语中，安全所对应的词汇是“Safty”和“Security”，都是指一种无危险、无隐患的状态，相对而言，“Safty”更强调物态的、自然性的“硬安全”，而“Security”多指人文的、社会性的“软安全”，有用制度措施构建安全保障的意味，同时还含有心理上安全可靠的意思。[①] 有学者认为“安全是指客

---

① 颜烨.安全社会学[M].北京：中国社会出版社，2007：2-3.

观事物的危险程度能够为人们普遍接受的状态”[①]，是指一种没有引起死亡、伤害、损失的环境条件，同时也是指不因人、机、媒介的相互作用而导致系统损失、人员伤害、任务受影响或时间受损失[②]的状态。

一般来说，安全是指一种人员、财产、物品等不受威胁、没有危险、没有损失的相对稳定、安定可靠的状态。人类的整体与生存环境资源的和谐相处，互相不伤害，不存在危险、危害的隐患，是免除了不可接受的损害风险的状态。安全是指在人类生产过程中，将对人类的生命、财产、环境可能产生的损害控制在人类能接受水平以下的状态。高校的安全一般是指高校校园及周边环境稳定，各项秩序良好，没有事故、突发事件威胁，人心稳定，各项事务正常运行的安定状态。

二、安全管理的概念

管理活动是对组织的资源进行有效整合，以达成组织既定的目标与责任的动态创造性活动。[③] 管理是对资源的调整与分配，以达到最优，并对这种调整分配中产生的关系进行梳理，发生的事务进行处理。管理学者比较一致地认为：管理是为实现预定目标而组织和使用人力、物力、财力等各种物质资源的过程。[④]

安全是人、财、物没有损失、不受威胁的理想状态，要达到这种状态就必须通过对人、财、物等各方面因素的有效组织、安排。有学者认为，安全管理是为实现安全生产而组织和使用人力、财力和物力等各种其他物质资源的过程。它利用计划、组织、指挥、协调、控制等管理机能，控制来自自然界的、机械的、物质的不安全因素及人的不安全行为。[⑤]

从广义来说，凡是促进和保证生产、生活安全的一切管理措施和活动都属于安全管理，也就是说政府机关或某单位为保障安全而从政治、经济、法律、体制、组织等各方面所采取的措施和进行的活动都应该属于安全管理的范围。狭义的安全管理则是指在直接的生产过程或与生产有直接关系的活动中防止意外伤害和财产损失的管理活动。[⑥] 对比上述观点，我们可以知道，为了达到安全的状态而进行的对人力、财力、物力等各方面资源以及相关因素进行科学安排、组织、协调的过程就是安全管理。

三、高等学校安全管理的概念

高等学校安全管理，就是高校管理机构在公安机关、公安消防部门、安全生产监督管理部门等相关政府部门的指导下，根据国家法律法规和高校管理制度，通过各种手段维护校园安全稳定。我国当代高校安全管理面对的情况更加复杂，随着校园社会化和开放程

① 崔国璋.安全管理[M].北京：海洋出版社，1997：352.
② 吴穹，许开立.安全管理学[M].北京：煤炭工业出版社，2002：1.
③ 王福胜.管理学基础[M].上海：上海交通大学出版社，2010：4.
④ 吴穹，许开立.安全管理学[M].北京：煤炭工业出版社，2002：9.
⑤ 陈宝智，王金波.安全管理[M].天津：天津大学出版社，1999.
⑥ 参见：徐江.安全管理[M].沈阳：沈阳航空工业学院，1988(5).

度的提高，高校成为人员更加集中的地区，师生的生命健康安全必须引起重视；高校也是公私财产集中的地方，师生私人财物、学校资产、各种仪器设备等，必须确保安全；同时，高校之中也有着大量教学、科研、生产等相关事务，实验室安全运行、食堂食品供应、学生宿舍安全、网络安全等都必须得到重视。高校安全管理必不可少。

过去人们一提到高校安全管理，往往会狭义地将其理解为高校中某个直接从事安全管理工作部门（如高校保卫部门）为维护校园安全与正常秩序、规范规章制度建设、组织人员队伍所采取的具体的安全保卫行为。但是随着社会的进步和高等教育的发展，高校安全工作已经突破了传统观念上安全保卫的狭义概念，扩展到影响高校正常运转的各个方面。网络安全、实验室安全、食品安全甚至是学生心理健康等都是高校安全管理的题中之义，仅仅把高校安全管理理解为安全保卫已经不合时宜了。管理高校事务，从事校园安全工作，必须提倡“大安全观”，从广义上理解高校安全管理。

因此，高校安全管理不仅仅是安全保卫，而是指高校管理部门为了保证高校校园的安全稳定，保护师生员工的生命健康，防止意外事故发生，保障高校各部门职能的正常运行为目标，而对相关人力、物力和财力等资源以及其他各种关系进行的计划、组织、协调、控制的全过程。

四、我国高等学校安全管理的历史沿革

在中国高等学校产生之初，安全管理工作就与之相伴而生了。当时的高校安全管理主要还是狭义的安全保卫，与现在不可同日而语。今天我们谈论的“高校安全管理”，其内涵除了人们通常所了解的安全保卫工作外，还包括饮食安全、卫生安全、网络安全、运动安全、实验室安全、社会实践安全以及心理安全等涉及师生员工的生命健康和财产安全的方方面面。随着我国社会经济的发展，高校安全管理的内涵也在不断丰富，高校安全管理所包含的类型逐渐增多，完全不能被安全保卫工作所涵盖。我们在这里讲高校安全管理的历史沿革，主要以高校安全保卫为例来阐述，仅从一个侧面展示了高校安全管理内容不断丰富的过程。其他方面谈的较少或未谈，但并不意味着高校安全管理不包括这些方面。

根据资料记载，近代中国首座高等教育机构——京师大学堂在清光绪二十八年（1902 年）根据《钦定京师大学堂章程》的规定设立了“堂提调”一职，隶属于后勤主管官员“总办”，主要负责学堂的秩序管理和治安安全[①]，并负责“稽查学生勤惰出入，并照料学生疾病等事”；设立“医学提调一员稽查医学馆学生功课兼司学堂诊治及照料一切卫生事宜”。这些设置已经对学生人身财产安全有了一定的管理。关于民国初期高校安全管理的记载中，安全保卫方面的资料相对较多。相关资料显示当时学校的安全保卫工作主要由政府的“请愿巡警”，即高校提供经费，由驻地警察机构派遣至高校担任守卫的警察负责。1939 年，国民政府内政部颁布了《驻卫警察派遣办法》，将这种警察到校驻卫的安全保卫制度加以确认，并作为高校安全管理的主要制度。[②] 同时期中国共产党领导的地区

① 韩连生. 高校保卫学[M]. 北京：中国人民公安大学出版社，2010：34.

② 周静菊. 我国高校保卫组织的历史变迁及其改革发展方向[J]. 铜陵学院学报，2011(1).

则主要通过在学校设立保卫组或保卫委员会等组织负责学校安全。

新中国成立以来，党和政府高度重视高等院校的安全保卫工作和高等院校保卫队伍建设。从1950年开始，各高校的安全保卫部门相继建立起来。1950年8月，公安部在经中央批准的《关于文化保卫工作的指示》中明确指出，学校应当秘密设置保卫组织，各高校保卫部门就以各种公开身份的掩护下开展工作。1958年，全国第九次公安工作会议召开，高校的保卫组织得以公开。1962年公安部制定了《保卫处科工作细则》(试行草案)，高校保卫部门的工作得到了稳步发展。“文化大革命”期间，全国高校保卫组织大多被撤销或合并，一些学校成立了“武装保卫组”代行相关职能。“文化大革命”结束后，高校保卫组织逐渐得到恢复，行政上称为保卫处，在党的系统内称为保卫部，“一套人马，两块牌子”，负责政治保卫、国家安全及保密、治安、交通、消防等工作。[①] 1988年，根据国家教委、公安部等部门下达的《关于在部分高等学校设立派出所实施办法的通知》，全国有360多所高校的保卫组织改建或设立了公安机构，接受公安机关与高校党委的双重领导。1994年以来，随着我国体制改革的深入，高校的公安机构体制也逐渐改革。1998年，高校保卫组织不再是公安机关的基层单位，不再拥有行政执法权，而是作为高校的职能部门开展安全管理工作。[②] 21世纪以来，随着高校的不断发展，高校已经成为包含教学科研、后勤服务、行政管理等众多部门、众多机构的系统，安全管理工作已经渗透在高校后勤、教学、科学研究、学生工作、实验室管理、行政工作的各个方面，高校安全管理也逐渐突破了安全保卫的狭义范畴，渗透到了高校管理的众多方面。

中国高校管理工作发展到今天已有百余年的历史，高校安全管理走过了不平凡的发展历程，高校安全管理的内容也在不断发生变化。随着科学技术的飞速发展和社会的不断进步，高校安全管理涵盖的范围不断扩大，管理的内容日益增多，用“大安全观”考量高校安全管理的呼声越来越高，我国高校安全管理进入了一个新的发展阶段。

第二节　高等学校安全管理的责任与内容

一、高等学校安全管理的责任

高校安全管理是高校行政管理的重要方面，同时也为高校行政管理工作以及其他教学、科研工作服务。高校安全管理是“以满足高校及师生员工的安全需求，维护高校依法办学，开展教学、科研管理、对外交流等活动所需要的良好的内部秩序和外部环境为宗旨而开展的各项管理工作。”[③]高校安全管理的基本责任是为高校师生提供基本的安全保障，为学校教学、科研活动的开展提供安全保障。

---

① 王振铎主编.高校保卫工作概论[M].北京：中国人民大学出版社，2004：4.

② 王振铎主编.高校保卫工作概论[M].北京：中国人民大学出版社，2004：2-5；韩连生，刘虹.论高校保卫工作的规范化建设[J].中国高教研究，1992(6)；周静菊.我国高校保卫组织的历史变迁及其改革发展方向[J].铜陵学院学报，2011(1).

③ 黄伟灿.为了校园的平安——上海高等学校公共安全管理[M].上海：华东理工大学出版社，2008：2.

我国法律规定了高等院校有进行安全管理的义务，这也就从法律上规定了高校管理的责任。如《中华人民共和国教育法》规定学校有“按照章程自主管理”的权利，履行“遵守法律、法规”的义务；1990 年，当时的国家教育委员会[1]发布了《高等学校校园秩序管理若干规定》(国家教育委员会令第 13 号)，要求“学校应当加强校园管理，采取措施，及时有效地预防和制止校园内的违反法律、法规、校规的活动”；《学生伤害事故处理办法》(教育部第 12 号令)规定，“学校管理混乱，存在重大安全隐患的，主管的教育行政部门或者其他有关部门应当责令其限期整顿；对情节严重或者拒不改正的，应当依据法律法规的有关规定，给予相应的行政处罚”，“发生学生伤害事故，学校负有责任且情节严重的，教育行政部门应当根据有关规定，对学校的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，分别给予相应的行政处分；有关责任人的行为触犯刑律的，应当移送司法机关依法追究刑事责任。”这些法律、法规为高校开展安全管理提供了法律层面的依据，也界定了高校安全管理的责任。结合当前高校管理机构设置和决策程序，高校安全管理的责任应该包括决策责任和具体管理责任。

首先，高校安全管理的决策责任。高校安全管理的决策责任在高校校长、党委书记以及其他有关学校领导。作为高校的领导，他们对于高校安全管理负有决策责任。

其次，具体管理责任。高校教职工，特别是从事安全管理的负责人及相关工作人员，对于高校安全管理负有具体责任。高校安全管理涉及方面广，高校教师在授课中开展的法律知识、安全知识教育，学生工作者对学生的管理，行政机关、院系单位的行政管理人员对本单位的人、财、物的安全管理都负有具体管理责任。

总之，高校内各部门、各级相关人员根据法律法规、学校相关规定，担负各自的责任，履行法定职责。

二、高等学校安全管理的主要内容

高校担负着教学科研以及为社会培养高素质人才的重要任务，其安全管理的内容涉及众多方面的内容：高校安全管理的决策；安全管理措施、办法的制定；具体管理活动的开展等。有观点认为高校安全管理的主要内容应该包括：校园治安管理；维护政治稳定；校园重大活动的安全管理；校园网络安全；校园消防安全；校园保密工作；校园交通安全；校园突发事件管理；校园重点要害部位的安全管理；校园公共场所安全管理；学生公寓安全管理；校园卫生防疫安全管理；大学生违法犯罪及其预防等。[2]

除了上述具体内容之外，我们认为高校安全管理的内容还应该包括以下几项。

（一）安全教育

原国家教委 1992 年 4 月发布的《普通高等学校学生安全教育及管理暂行规定》中规

① 全称中华人民共和国国家教育委员会，是 1985—1998 年我国的国家教育行政管理机构。1985 年 6 月第六届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议决定设立国家教育委员会，撤销教育部；1998 年国家教育委员会更名为教育部。

② 黄伟灿. 为了校园的平安——上海高等学校公共安全管理[M]. 上海：华东理工大学出版社，2008.

定:“高等学校应将对学生进行安全教育作为一项经常性工作,列入学校工作的重要议事日程,加强领导。”高校学生安全教育,是指高校各有关教学和管理部门,采用多种形式,针对高校在校学生以及教职员工开展的以提高安全意识、普及安全知识、提高安全防范技能和心理健康水平为目的的宣传教育活动。我国多部法律法规对高校开展安全教育都有所涉及。安全教育是高校安全管理的法定内容。高校安全教育的有效开展,师生安全意识的增强和安全知识水平的提高能够从根本上减少安全隐患。组织开展安全教育,探讨安全教育的形式,增强安全教育的实际效果,是高校安全管理的重要内容。

(二)制度建设

《学生伤害事故处理办法》(教育部第 12 号令)要求学校“应当按照规定,建立健全安全制度,采取相应的管理措施,预防和消除教育教学环境中存在的安全隐患”。高校安全管理是经常性的常规工作,需要有健全科学的制度作为保障。制度建设是安全管理的基础性内容。建立完善、科学、健全的管理制度才能使管理活动有章可循。制度建设的内容既包括高校安全管理的机构设置,也包括高校安全管理规章、安全检查制度、实验室管理制度、学校门卫制度等。健全的管理制度能使用于安全管理的人力、财力、物力处于各尽其用的状态,并能够产生合理的约束性和激励效果。安全管理也必须把制度建设作为重要内容。

(三)队伍建设

高校安全管理责任重大,任务繁重,需要一支高素质的管理队伍。安全管理队伍建设既包括建设一支具有专业知识和技能,专门从事安全工作的管理队伍,也包括对学校机关各部门和各院(系)相关负责人进行安全管理的培训,使他们熟悉安全管理的知识,做好职责范围内的安全防范工作。安全队伍的专业化、规范化建设事关高校安全管理的大局,是一项重要的管理内容。

随着高等教育事业的发展,校园的开放化与社会化程度不断提高,高等学校安全管理的内容也在不断丰富,计算机网络安全、实验室安全、食品安全等也已经成为高校安全管理的重要内容。从事高校安全管理的人员应当及时了解最新情况,对新的安全管理内容保持敏感,同时注意借鉴学习国外高校安全管理的先进经验,积极应对新的管理问题,做好安全管理工作。

第三节 高等学校安全管理的法律、法规依据与基本原则

一、高等学校安全管理的法律、法规依据

高校安全管理必须严格遵循法律、法规的规定,认真贯彻党的路线、方针、政策。首先,坚持党的路线、方针、政策是高校安全管理应当履行的法定义务。《中华人民共和国教育法》第二十九条规定,学校必须履行“遵守法律、法规”的义务。《中华人民共和国高等教育法》第三条规定“国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,遵循宪法确定的基本原则,发展社会主义的高等教育事业”,第四条规定“高等教育必须贯彻国家

的教育方针”，第三十九条规定学校的领导应当“执行中国共产党的路线、方针、政策，坚持社会主义办学方向”。2014 年 10 月，中央办公厅印发的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》把“全面贯彻执行党的路线方针政策，贯彻执行党的教育方针，坚持社会主义办学方向，坚持立德树人，依法治校”列为学校党委的主要任务之一。党在一定发展时期的路线方针政策，制定的关于经济社会发展的规划，特别是关于发展教育、发展高等教育的政策精神是高等教育办学应该遵循的内容，高校安全管理活动当然也应该以这些政策精神为基本的管理依据。

其次，高校安全管理必须在现行的法律和法规中进行。我国目前还没有出台针对高等院校安全管理方面的专门法律，但是在很多法律、法规中都有安全管理必须遵循的条款和内容，如《中华人民共和国消防法》《高等学校消防安全管理规定》都对高校的消防安全管理作出了明确规定。《中华人民共和国国家安全法》第十五条规定：“机关、团体和其他组织应当对本单位的人员进行维护国家安全的教育，动员、组织本单位的人员防范、制止危害国家安全的行为”；根据国务院令第 421 号《企业事业单位内部治安保卫条例》的规定，“单位内部治安保卫工作贯彻预防为主、单位负责、突出重点、保障安全的方针。”教育部 2002 年 8 月发布的《学生伤害事故处理办法》对学生伤害事故相关当事人的责任作出了明确的规定，为处理学生的伤害事故提供了依据。教育部 2005 年发布的《普通高等学校学生管理规定》明确提出了学校、学生在安全管理方面的若干规定。教育部、公安部 2002 年发布的《教育部、公安部关于加强高校安全保卫工作的通知》对高等学校安全保卫工作的体制、改革、建设等提出了意见。2010 年教育部公安部联合发布的《高等学校消防安全管理规定》对高校消防安全的责任、管理、教育和培训等事项作出明确规定，为进一步完善高校的消防安全管理提供了依据。2001 年公安部发布的《机关团体、企业、事业单位消防安全管理规定》第四十条指出：消防安全重点单位应当按照灭火和应急疏散预案，至少每半年进行一次演练，并结合实际，不断完善预案。其他涉及高校安全管理的法律法规还有《道路交通安全法》《危险化学品安全管理条例》《易燃易爆化学物品消防安全监督管理办法》等。

近年来，一些地区也出台了地方性的专门法规，对高校安全管理作出了具体的规定，如山东省在 2010 年实施了《山东省高等学校安全管理暂行办法》、黑龙江省在 2011 年实施了《黑龙江省学校安全管理条例》，均以地方性法规的形式明确了所属高校的安全管理职责和权限。

除了国家和地方的法律法规外，各高校依照国家法规和党的政策，结合学校实际情况制定的规章制度、管理办法也是高校安全管理工作在实际操作中的重要管理依据。

二、高等学校安全管理的基本原则

（一）依法管理的原则

高校安全管理活动必须依照国家的相关法律法规进行，高校安全管理的制度、措施、规章也必须依照相关法律法规制定。从宏观上讲，高校依法实施安全管理，是依法治国，

建设社会主义法治国家的必然要求。我国社会主义法制化不断推进，法律体系已经建立并不断健全完善，“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”已经成为法制建设推进的要求；同时，随着社会进步，人民群众的法律知识不断提高，法治的精神在社会广泛传播，日益深入人心，依法治校，依法进行高校安全管理成为必然要求。“依法治校是贯彻执行党和政府依法治国方针、建设创新型高校、管理学校各项事务的重要举措。”[①]我国法律法规的不断健全为高校依法管理提供了直接的法律支撑，随着我国高等教育事业的迅速发展，教育部、公安部等相关部门也出台许多管理办法、意见、规章制度。如2002年《教育部关于加强高等学校学生公寓安全管理的若干意见》要求“切实加强学生公寓的安全工作”。近年来，针对高校管理活动的专项规定不断增多，涉及高校安全管理的具体规定也越来越丰富，这都说明我国高校管理必然走向全面法制化，高校安全管理工作必须坚持依法管理的原则。

坚持依法管理的原则，就要求高校安全管理的各项事务有法可依，依法办事，高校安全管理机构设置、职责划分、责任履行都要有所依据，根据政策、法规的要求进行管理。

（二）以人为本的原则

高校是培养人的场所，高校安全管理的重要目标是保护师生的人身财产安全，必须贯彻和坚持以人为本的原则。国务院令第421号《企业事业单位内部治安保卫条例》中规定“单位内部治安保卫工作应当突出保护单位内人员的人身安全，单位不得以经济效益、财产安全或者其他任何借口忽视人身安全。”这充分体现了以人为本的工作理念。坚持以人为本的原则，就是要关心人、重视人、保护人的权利，具体来讲就是管理为了师生，管理依靠师生，做到管理与服务相结合，坚持走群众路线，依托群众做好安全管理工作。

首先，管理与服务相结合。安全管理目标是创造良好的校园环境，为师生提供安全保障，其本质也就是服务。因此，安全管理活动既包括管理的内容，也包括服务的内容。安全管理者应当树立服务理念，增强服务意识，做到管理和服务并重。

高校安全管理要服从和服务于建设和谐社会、教育文化事业发展的大局，也必须要服务于高校教学、科研任务，要围绕人才培养开展工作。高校安全管理工作应当注意要切实保障好师生员工的正当权益和利益，为广大师生提供高效的安全服务工作。只有将管理与服务相结合，才能真正实现安全管理的目标。

其次，走群众路线，积极发动广大师生参与管理。以人为本的原则不仅要求管理工作做到为师生服务，也要做到依靠群众开展工作。高校安全管理离不开跟人打交道，安全教育的开展，预防打击违法犯罪行为，规范整顿校园秩序，离不开广大师生的支持与参与。高校的安全管理工作非常复杂，涉及治安、交通、消防、突发事件处置、保卫保密、人员、制度、工作机制等诸多方面，仅仅依靠高校的安全管理工作人员难以真正实现安全和谐校园的管理目标。高校安全管理的开展离开了师生的参与就是孤军奋战，是难以为继的。坚持群众路线原则，首先要和群众做好沟通协调，即通过加强宣传、教育、交流、互动等措施，争取广大师生的理解和支持，让他们认识到校园安全的环境与良好的秩序关系到大家的

---

① 黄伟灿. 为了校园的平安——上海高等学校公共安全管理[M]. 上海：华东理工大学出版社，2008：4.

切身利益，争取他们对校园安全管理工作方案措施的理解和支持。其次，在此基础上调动广大师生的积极性，通过沟通座谈、知识竞赛、校园安全管理志愿者队伍建设等方式使他们参与到安全管理中来。这样不仅能够使他们在参与中实现自我教育，也有助于借助师生的力量发现校园中的安全隐患，掌握潜在的威胁，做好事故的预防与处理工作。同时，学校安全管理部门自身结构的优化、自身问题的解决也需要广大师生的热情关注，通过吸纳群众意见，优化自身结构，提高自身解决问题的能力。

（三）预防为主的原则

《企业事业单位内部治安保卫条例》（国务院第 421 号令）明确规定，“单位内部治安保卫工作贯彻预防为主”的方针。安全大计，预防为主，安全事故一旦发生，造成的生命财产损失难以弥补，事故之后开展的工作只是善后与尽量的补救，完全挽回损失非常困难。因此，安全管理的重点并不是在事故事件发生后、在损失造成后进行事后处理，而是要尽可能注重预防，减少事故发生，防患于未然。我们在安全管理过程中应该坚持预防为主的原则，通过完善规章制度，建立健全机制，通过科学有效的管理方法和相应的技术设备、措施，依靠广大师生的协助，及时发现校园内的安全隐患，及早发现，及时处理，形成一种超前效应。坚持预防为主的原则，就必须在管理工作中重视隐患排查工作，在积极开展安全检查、自查的同时注意发动群众，依靠师生提供线索，对薄弱环节做到心中有数，应对有方。

（四）管理育人的原则

人才培养是高等学校的中心任务，高校内部的所有工作都应该围绕人才培养开展，为教学科研服务，安全管理工作也是如此，既要为人才培养提供良好的环境，也要积极发挥管理育人的功能。高校的管理工作具有一定的教育性，在安全管理中，管理活动本身就是对一些不当行为的纠正。对违法乱纪行为及时惩处等本身也具有一定的教育和警示作用。安全管理中对法律法规、法治理念、安全知识、安全观念等内容的宣传也是一种教育活动。高校的安全管理者在从事管理活动的时候要按照管理育人的原则开展工作，在做出管理决策时要考虑对学生产生什么样的影响，积极开展相应的安全教育活动。不仅如此，在日常管理工作中也可以抓住机会开展教育工作。如在师生不慎丢失财物前来报案时，管理人员既要认真询问案情，同时也要对其进行安全提示和安全知识的教育。

第四节 做好高等学校安全管理的必要性

一、安全管理是履行法定义务的要求

依法治国是我国的基本国策之一，随着我国法律体系的健全，教育科学文化事业的管理也必须依照相关的法律法规进行。我国的《教育法》《高等教育法》等对在高校开展安全教育等安全管理活动作出了明确的规定，其他法律法规如《消防法》《交通安全法》等也都

有相应规定。国家法律、法规既是安全管理的依据，同时也对安全管理提出了要求。切实开展安全管理，保障高校各项事务安全顺利进行，已经成为一种法定义务，必须认真落到实处。

二、高等学校安全管理是培养人才的基本保障

《中华人民共和国高等教育法》规定“高等教育的任务是培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才，发展科学技术文化，促进社会主义现代化建设”，高校育人、科研等职能的正常运行离不开安定有序的环境，离不开高校内各系统的安全运转。安定的秩序是人们从事社会活动的基本前提，良好的校园秩序是教学、科研、管理等各项工作开展的基本保障；在混乱的校园秩序和种种不安全因素的干扰下，高校难以进行正常的教学科研活动。只有建立良好的校园秩序，把安全管理基本工作做好，把基础打牢，保证校园安全稳定，才能够使学校的正常教学、科研活动得以顺利开展，保障培养人才的活动顺利进行。

三、高等学校安全管理是维护学校安全的现实需要

由于社会经济发展，高校开放化、社会化的程度不断提高。高校开放化、社会化的趋势为高校人才培养、教学科研管理活动的开展，以及为高校的整体发展都带来了新的机遇；同时，愈加开放化、社会化的校园也给传统的相对封闭、相对宁静的校园秩序带来了极大的冲击。大量社会人员、车辆的涌入使得高校校园环境变得复杂，也给高校治安、交通管理带来了极大的压力。同时，随着高校自身发展，校园基础设施建设不断扩大，校园秩序、实验室安全、食品卫生安全等方面的问题日益凸显，加之信息技术的发展带来新的不安全因素与传统的校园安全管理问题交织，出现了网络安全问题等许多新情况。众多复杂的现实问题摆在高校管理人员的面前，开展切实有效的高校安全管理工作是消除不安全因素、维护高校正常运行的基本保障。

四、高等学校安全管理是师生人身财产安全的保障

人身安全是人们从事其他一切活动的基本前提，人们的财产权利是人们基本的社会权利。公民的人身财产权利也是我国宪法规定的公民基本权利。随着校园的开放，高校校园面对不法分子的侵扰、危害师生人身财产安全的因素日益增多。由于师生安全意识薄弱、缺乏安全知识而引发安全事件、事故，造成人身伤害和经济损失的情况仍然屡见不鲜。高校只有不断加强安全管理的力度，通过加强制度建设、组织建设和开展切实有力的管理行动，消除安全隐患，预防和打击侵害师生人身财产安全的行为；也要通过积极开展安全教育，增强师生的安全意识，提高师生的安全知识水平，预防和减少安全事故的发生。

五、高等学校的安全管理是社会安定和谐的要求

高校的安全稳定不仅仅事关师生、高校自身，也和社会的安定和谐密不可分。高校是社会的重要组织，高校的安全秩序与社会整体秩序具有紧密的联系。高校是青年学生集中的地方，是财产集中的场所，高校的稳定，与社会舆论、网络安全乃至社会稳定有着重要联系。一旦高校安全稳定出现问题，一旦高校校园出现混乱，势必会造成连锁反应，对社会大环境产生影响。因此，高校安全管理也是维护社会安全、稳定、和谐的重要方面。

第二章　高等学校安全管理体制和运行机制

第一节　高等学校安全管理体制和运行机制概述

一、高等学校安全管理体制和运行机制的概念及其法律依据

（一）管理体制与运行机制

“体制”是指有上下层级关系的组织制度，有两层含义：一是指国家机关、企业事业单位等的组织制度；二是指文体的格局、体裁。“机制”是指系统内部各部门的内在功能及其相互关系。“体制”与“机制”的关系通常是“体制决定机制，机制决定活力”。

“管理体制”是指管理系统的结构和组成方式，即采用什么组织形式，如何将这些组织形式结合成为一个合理的有机系统，并以什么手段、方法来实现管理的任务和目的。“运行机制”是指在人类社会有规律的运动中，影响这种运动的各因素的结构、功能及其相互关系，以及这些因素产生影响、发挥功能的作用过程和作用原理及其运行方式，是引导和制约决策并与人、财、物相关的各项活动的基本准则及相应制度，是决定行业的内外因素及相互关系的总称。管理体制与运行机制是相互联系、相互影响，通常情况是管理体制决定运行机制。

在系统论里，运行机制是指一个工作系统内的组织以及组织各部分之间相互作用的过程和方式。在一个管理系统里，运行机制就是一套结构化的规则，以保证管理有效。由上面的定义引申而来，安全管理运行机制是指安全管理体系内的组织及组织各部分之间相互联系、作用和推进其运行的具体方式，也就是安全管理的运行规则。

大学里有学生、老师、教辅人员，承担着教育、科研以及服务社会等职能，人员组织庞杂。校园的安全和谐需要校园内各个部分互相配合、互相制约而成，而这正是好的运行机制的结果。在一个大型组织内，运行机制起着基础性作用，一个好的运行机制能够维持系统自动做出调整，适应外部条件的变化；反之，必然会限制事业的良性发展。

（二）高等学校建立安全管理体制和运行机制的法律依据

《中华人民共和国教育法》规定学校“按照章程自主管理”；但必须履行“遵守法律、法规”“维护受教育者、教师及其他职工的合法权益”的义务，并“依法接受监督”；还规定了学校可以按照国家有关规定，确定本校的管理体制；“在民事活动中依法享有民事权利，承担民事责任”等。

《中华人民共和国高等教育法》规定：“高等学校自批准设立之日起取得法人资格。高等学校的校长为高等学校的法定代表人。”“高等学校根据实际需要和精简、效能的原

则，自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备。”“高等学校的校长全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作。”

《高等学校校园秩序管理若干规定》(教育部第 13 号令)要求：“学校应当加强校园管理，采取措施，及时有效地预防和制止校园内的违反法律、法规、校规的活动。”

国务院令第 421 号《企业事业单位内部治安保卫条例》对企业、事业单位(以下简称单位)内部治安保卫工作进行了规范，提出“单位内部治安保卫工作贯彻预防为主、单位负责、突出重点、保障安全的方针。单位内部治安保卫工作应当突出保护单位内人员的人身安全，单位不得以经济效益、财产安全或者其他任何借口忽视人身安全。”并在第八条具体规定了单位制定的内部治安保卫制度的内容。

因此，决定并实施适合本校实际情况的安全管理体制和运行机制是学校校长的权利，也是法定的责任与义务。

二、高等学校建立安全管理体制和运行机制的重要性

（一）加强安全管理体制机制建设是新时期高等学校维稳工作的重要基础

改革开放三十多年来，我国经济社会已经取得了巨大的发展和进步，但是境内外敌对势力对我国的蓄意攻击和破坏从来没有停止，且方式更加隐蔽多样。面对中国的崛起和综合国力的不断增强，西方反华势力、“法轮功”等邪教组织、“疆独”“藏独”“民运”、非法宗教等各种敌对势力纠结、勾连，策划和实施对我国发起各种各样的“西化”“分化”等分裂和破坏活动。高校作为国家培养高素质人才和高级知识分子密集的摇篮，一直是境内外敌对势力攻击、破坏和渗透的主要目标之一。维护学校稳定、保障学校安全始终是高校的重要工作，加强安全管理体制机制建设是确保学校稳定的重要基础。

（二）加强安全管理体制机制建设是适应新时期高等学校工作形势变化的迫切需要

我国正处于经济社会快速发展时期，社会结构、人际关系、物质条件、价值观念、产业结构、社会需求、国际交流等方面都在不断地发生深刻变化，这些变化必然会对社会矛盾和焦点问题的内容和形式造成影响。处在改革开放和快速发展中的高校不可避免地要受到各种变化的影响。这些变化反映到安全管理形势中来，必然会加剧学校安全管理工作的复杂性和艰巨性。为了适应新形势的变化，必须大力加强安全管理体制机制建设，为学校的发展建设保驾护航。

（三）加强安全管理体制机制建设是服务新时期高等学校师生的必然要求

新时期高校师生对安全工作要求不断提高，加强安全管理体制机制建设要体现出“专业、高效、创新、服务”的要求。

“专业”就是指具备专项工作的系统知识、专业才能和工作规范，为服务对象解决安全管理方面的诉求。由于传媒的高速发展和信息交流的多样性，人们对校园安全状况和环

境的要求会建立在更高的层次上。所以，伴随人文与科技的进步，社会对安全管理和服务的专业素质要求越来越高、越来越细。

“高效”，通俗的理解就是“工作效力高”，也就是指工作效率和工作力度要高。然而做到这点并非易事，它受到工作人员的专业知识、工作技巧、工作意愿的限制，也受到工作机构的硬件设施、软件条件、管理模式、工作理念的限制。所以要想切实提高工作效力，就必须下大力气改进机构建设和提高工作能力。

“创新”的根本就是利用新知识和新资源适应新的社会环境，把新的工作要素和工作条件相结合，创造出新的工作内容和体系。创新是一个复杂的过程，不是任意的改变，高校安全管理工作的创新应当遵循以下原则：创新的根本是服务于广大师生，创新的目的是维护安全稳定，创新的结果是提高工作效力和专业水平。

“服务”具有两层含义，其一是指“坚持服务于师生”，也就是为师生服务，为师生办事，并使师生从中受益；其二是指“坚持服务的理念”，即以“服务”的心态对待工作、处理问题。服务理念包含了两个层面，第一层面是安全管理部门与学校师生之间，第二层面是安全管理部门的各个科室和每位员工之间。在这两个层面上，我们都必须遵循服务理念。在对外服务方面，要时刻以服务对象（师生）为中心，想师生之所想，急师生之所急，尊重服务对象的独特性，融友谊和亲情于工作中；在对内团队管理方面，要摒弃各自为战、加强专业互助互补，杜绝相互推拖依赖、形成积极主动风气，严禁相互牵制，打造和谐团队。

因此，要更新观念，改进工作作风，不断强化服务理念和改进服务工作，就必须重新调整目标定位，根据现实情况调整安全管理体制机制建设，使机构设置与服务对象需求及当前形势相适应。

第二节　高等学校安全管理体制

高校安全管理体制，是为了有效开展校园安全管理工作而设置的各种机构和相应的组织领导制度。它也可以分为安全管理工作的组织体制和领导体制两部分。组织体制是指安全管理部门的机构设置、隶属关系、权限划分及其形成的制度和体系的总称。领导体制是指领导意图和职能借以实现的组织结构形式。提及校园安全管理机构，不少人第一印象仅指保卫部门，但实际上校园安全管理机构是指领导、执行、参与、配合校园安全管理的所有部门与组织，保卫部门仅是其中之一。校园安全管理体制随着社会的发展从功能构成单一逐渐转变为职责全面深入的局面。

一、高等学校安全管理体制的建立与发展

高校安全管理体制及机构的建立与发展是与高等教育的发展密切相关的。

从 1898—1949 年是高校安全管理体制的萌芽阶段，此阶段高校安全管理内容单一，主要是看守校门、校内巡逻等。这一阶段各大学在建校的同时都设立有名称不一的保卫组织。例如，北京大学在创办时就设立有“堂提调”负责校园安全管理工作，主要工作包括

防范学生吸毒、酗酒等不端行为和内务管理，校门值守、出入登记等，维护安全，后又增加了校警岗位，专门负责消防、巡查等工作。在当时社会发展水平的条件下，安全管理工作相对简单，保卫部门所管理的内容相对较多，也因此形成了学校的安全工作都由保卫部门管理的看法。

新中国成立后，保卫部门逐渐发展成为学校党委、行政的工作部门之一。20 世纪 50—80 年代，保卫部门同时也是上级公安机关的基层组织，除具有管理学校的安全保卫行政职权外，还依据上级公安机关的授权，执行公安机关的一定权力，具有公安工作的某些属性。保卫组织的业务工作，在 50 年代初期，特别是在镇反和肃反运动中，以协助公安机关打击帝国主义、官僚资本主义的残渣余孽和国民党逃往台湾时留下的反革命分子、特务分子为主。社会主义改造基本完成后，保卫工作在学校和公安机关文化保卫机构的领导和指导下，逐步转向了以管理为主，实施预防为主的方针。

此时期的安全管理机构一度由校卫队和政治保卫组两方面组成，分别由副校长和副书记领导，副校长负责治安、消防、综合治理、交通、外来人口、警卫等事物，副书记负责维护稳定、政治保卫、国家安全及保密等事项。学校设立与任务匹配的业务科室或岗位。后来随着形势的变化，逐步合并为一体。

十一届三中全会后，安全管理工作的重点转移到主要为教学服务，打击违法犯罪、治安综合治理、消防管理、交通管理等工作。根据社会形势发展，80 年代末公安机关将授予的一定权力收回，并不再提学校的保卫机构是公安机关的基层组织，由业务领导也改成了业务指导。

20 世纪 90 年代以来，随着社会的发展，安全工作的广度和复杂性不断提高，高校安全管理工作包括了校内治安安全、消防安全、技术安全、运行安全、饮食安全、交通安全、医疗安全、网络安全、心理健康安全以及突发事件应急管理等多层面、宽领域的安全管理工作内容。近年来，随着高等学校扩招的进行，各高校在校生人数不断增长，办学规模不断扩大，开放程度不断提高，给高校的安全管理工作带来了极大的挑战，使高校安全管理工作的重要性日益显现。为了与上级相关机构对接，高校纷纷成立了相关安全管理委员会。有防火(消防)安全委员会、交通安全委员会、保密委员会、治安综合治理委员会、外来人口管理领导小组、安全稳定工作领导小组、应急指挥领导小组等。教育部也出台了《高等学校消防安全管理规定》《高等学校校园秩序管理若干规定》等法规对高校安全管理进行指导。

可以称此阶段是高校安全管理体制的雏形阶段。

高校安全管理机构在学校党委和行政的领导下，在上级机关的业务指导下，始终贯彻预防为主，打防结合的方针，维护学校安定团结，保护师生员工的人身安全和合法权益，保护国家和个人财产不受侵犯，为师生员工创造良好的学习、工作和生活环境。

此时期内高校安全管理体制通过以下途径逐步构建成型，表现为以下几个方面。

（一）健全安全管理职责体系，满足安全管理工作需要

高校成立由以校长或党委书记为主任，有关分管校领导为副主任、各职能部门主要领导为委员的各安全委员会。安全委员会作为学校安全管理的领导机构，负责学校各项安

全管理工作的监督和指导。学校其他职能部门对分管业务涉及的相关院系的安全工作负有管理、监督责任。各院系是本单位的安全责任主体,对本单位安全工作负有第一管理责任。

（二）明确安全职责,落实安全责任制

依据“业务工作谁主管、安全工作谁负责”的原则,建立健全三级安全责任体系,在高校内部全面实行安全工作领导责任制和责任追究制。学校各级单位和领导干部,在职责范围内承担明确的安全工作责任。建立起各级单位的安全组织,依据安全工作实际配备专、兼职安全员。形成层层签订安全责任书,层层有人负责的安全责任体系,从而确保安全工作规范管理,形成横向到边,纵向到底、左右相联、上下贯通的工作格局。并把安全工作责任制落实情况纳入单位和领导干部业绩考核内容。

（三）防微杜渐,强化应急体系建设

预防为主是永远的安全工作的主线。建立校园安全应急体系是构建高校安全管理体系的基础,也是有效防范安全事故的发生和减少安全事故损失的重要手段。高校应急体系主要包括安全应急预案制定、安全知识宣传、安全防范技能训练与演练等方面。有效的安全管理首先取决于安全应急预案制定的情况,安全应急预案的有无以及制定的好坏直接关系到高校安全管理的成败。高校在总结经验和相关预防研究成果的基础上,根据具体情况和师生的实际需求制定出适应各类突发状况的应急预案。通过安全应急预案的制定,建立系统管理机制,通过培训和演练,指导师生来辨别和评估可能发生的安全危害,迅速、及时、积极地开展各项处置工作,最大限度地降低损失,有效保障生命财产安全。

（四）加大技防投入,实现安全管理手段现代化

高校校园的社会化程度日益提高,进出校园的人员结构发生了很大变化,治安管理的方式,仅依靠传统的人防和物防已不能适应新形势下安全管理工作的需要。因此,在高校校园内建立和完善集人防、物防、技防为一体的,立体化、全方位的安全防控体系,从而实现高校安全管理手段的现代化,能够快速、高效处置各类突发事件,维护学校的安全稳定。

（五）全面启动安全教育课,完善安全教育培训体系

当前大学生安全意识淡薄,缺乏必要的安全常识和自救逃生技能。针对上述这些问题,一是深入开展安全校园创建活动,通过校园网、电视台、名家讲坛、学生社团活动、安全手册等多种形式,举办丰富多彩的校园安全主题活动,提高学校师生的安全意识。二是安全教育进课堂,落实学分。从课程设置、教师选任、课件编制等方面入手,积极开展安全知识、安全技能、心理健康等方面的教育,构成全员覆盖、多种形式的安全教育体系。

可以称此阶段是高校安全管理体制的成长阶段。

二、目前高等学校的安全管理体制

（一）党委内设机构与行政职能部门并存的双层管理体制

新中国成立以后，高校党委为加强学校安全保卫工作，均设立保卫部（组）作为党负责高校安全保卫工作的内设机构，主要负责协助公安机关开展隐蔽战线斗争、维护高校安全稳定。同时，学校行政职能部门中也设有保卫处（部），主要负责校园巡逻、治安管理、消防管理等安全管理工作。目前，随着高校安全形势的发展，为有效整合校园安保力量，大多数高校保卫部（处）既是学校党委的内设机构也是学校行政职能部门，实行"一套班子，两块牌子"的安全管理工作模式。

（二）学校安全（稳定）领导小组工作机制

校园安全管理工作涉及学校教学、科研、后勤管理、学生工作等多个部门，为协调安全工作，按照教育主管部门的要求，目前，我国所有高校均设立了学校安全（稳定）领导小组，由高校校（院）长或党委书记任领导小组组长，分管学校安全保卫工作的高校领导任副组长，学校涉及安全管理工作的职能部门领导均为领导小组成员，领导小组定期召开会议，负责协调校园安全管理工作。

（三）安全管理工作专项领导小组

为统筹校园交通、消防等专项安全管理工作，按照政府相关职能部门的要求，目前，大多数高校中还建立了校园交通安全领导小组、校园消防安全领导小组、校园综合治理委员会等议事协调机构，主要负责消防、交通等安全专项工作。各专项领导小组的组长由主管校领导担任，学校各相关职能部门负责人为领导小组成员，领导小组的日常工作由相关业务的安全管理部门负责。

（四）二级单位安全（稳定）工作机制

在高校中，院系是高校管理工作的基本单元。为增强高校院系安全管理主体责任，目前，高校对院系等二级单位多采取安全责任人制度和二级单位安全领导小组工作机制：由院系党政主要领导担任单位安全管理工作的第一责任人，同时院系成立安全领导小组，由安全第一责任人担任安全（稳定）领导小组负责人，院系内设机构负责人、专兼职安全管理干部等为领导小组成员，按照职责分工负责本单位的安全管理工作。

第三节　高等学校安全管理运行机制

一、高等学校安全管理运行机制

在我国社会发展改革的攻坚阶段，建立科学、规范、有效的高校安全管理运行机制，既

是保障校园安全管理工作正常高效运转的需要,也是创建“平安校园”的必然要求。

体制决定运行机制,高校的安全管理运行机制在现有体制下,逐步形成外部由政府部门执行的法律监督机制,内部由责任落实机制、监督检查机制、考评和责任追究机制、运行保障机制、激励机制、风险管理机制、应急处突机制、文化导向机制所建立的运行机制。

(一)法律监督机制

高等学校是法人,必须遵守国家有关安全管理的法律法规,这些法律法规是大学进行安全管理的基本规范和要求。

国家法律授权行政部门以政府名义,运用国家权力,对高校履行安全管理职责和执行法律法规的情况进行检查、监督、纠正和惩戒。此外,国家一些行政机关和省市政府,通过行政命令,也对高校的安全管理执行监督、检查、指导的职能。

(二)责任落实机制

责任落实机制,是安全管理中最主要的机制,通过责任的落实将安全管理工作层层分解,各司其职。要切实将责任落实到位,需要做好以下几点。

(1)明确责任主体,逐层将高校安全管理工作的责任主体明晰,校级、二级单位、单位内部三级安全责任,细化到人。

高校中,学校的校长和书记是安全管理第一责任人,主管校领导是直接责任人;安全管理部门是承担学校安全管理的职能单位,具体负责学校的安全管理工作,并通过检查、监督、指导的职能对学校各二级单位行使安全管理职责;学校的其他部门也承担部分安全管理职责。学校的二级单位则通过对本单位安全责任落实的细化,明确安全管理岗位责任职责,完成本单位的安全管理工作。

(2)明确责任内容,即对单位内部的机构、人员的工作范围、责任内容、责任事项、责任要求的明晰化和具体化,便于责任主体清楚自身职责,认真履行职责,也便于对他们进行考核、评价、监督。

(三)监督检查机制

在明确责任主体和责任内容后,要对单位和个人贯彻落实安全管理责任情况进行经常性监督检查,切实掌握各级责任主体的责任落实情况,及时发现工作中的问题,避免发生重特大安全事故。

安全管理监督检查可按照区域、时间点分别逐级建立起监督检查制度,定期检查,发现安全隐患,建立隐患台账,督促落实整改,将安全隐患在萌芽中消灭。努力消除上紧下松、工作安排紧落实松的问题。

(四)考评和责任追究机制

在完善的监督检查机制下,对监督检查结果要进行考核和评价,是安全管理中强有力的手段之一。考评的目的是提高安全管理工作效率,提高工作成效。对安全管理工作落实到位,根据单位特点实施有效管理的责任主体,进行奖励;对工作不落实或落实不到位,

造成安全责任事故的责任主体要执行责任追究制度，进行教育和警示。完善考评和责任追究机制，要把安全管理纳入单位、个人的总体工作绩效中。

在实际工作中，为实现考评的客观、公平、公正，又具有实际的可比性和可操作性，工作中要明确考评的指标，指标量化、条目化，便于核算结果。

（五）运行保障机制

高校的安全管理工作运行需要资金、人力、物力、技术等要素的投入和运行，要素具备是运行机制得以正常发挥作用的基础条件。

高校安全环境与社会大环境的结合越来越紧密，安全管理工作任务及复杂程度不断增加，这就要求对安全管理的资源投入也要不断加大。资金方面，保障安全管理工作资金，保证专款专用；在人力资源方面，提高安全管理人员的地位和薪酬，引进高素质人才，加强对安全管理人员的培训，提高专业性，进而提高整体工作的效率；在物力方面，在学校资源有限的情况下，要保障安全工作中基本设施、设备的完好有效；在技术方面，提升技术防范水平，例如，建设具有智能化的技防系统。

（六）激励机制

激励机制是推动各层次安全责任主体主动抓好安全管理的重要措施。建立一套行之有效的激励机制，引进优质人才，营造人才成长环境，形成良性循环。

激励机制包括利益机制（薪酬福利体系）、成长机制（员工发展空间，知识更新，绩效目标与过程辅导等）。

（七）风险管理机制

安全状态不是一成不变的。现在影响高校安全的因素越来越多，为有效预防安全事故的发生，在通过研究、分析的基础上，对安全形势进行判断和预测，并提出具有针对性的对策建议。这是提高安全管理的针对性、主动性、前瞻性的前提条件，是实现安全管理长效化和科学化的根本机制。

做好风险管理，一是做好基础资料的积累；二是通过大量资料，分析出其中的规律；三是根据以往经验、规律，在事件中进行判断，并据此提前采取措施。

（八）应急处突机制

应急处突机制，是针对已发生情况马上采取有效的应对措施，遏制事故进一步扩大，减少财产损失和人员伤亡的重要保证。一要建立完善、可行的应急预案；二要建立一支现场应急处突力量。建立一个反应迅速、指挥得当、处置有力的应急处突机制。

（九）文化导向机制

安全文化是安全行为、规范、准则在意识形态领域和人们思想观念上的综合反映，师生的安全意识来源于安全文化的长期熏陶和影响，而规范的安全行为来源于正确的安全意识。

通过多种渠道、多种方式的安全宣传教育，提高师生安全的意识，灌输安全知识，这些都离不开培养积极乐观的安全文化环境。安全文化建设包括宣传普及安全法律和知识，开展安全培训、安全演练、安全体验等。

二、高等学校安全管理运行机制一般运行体系

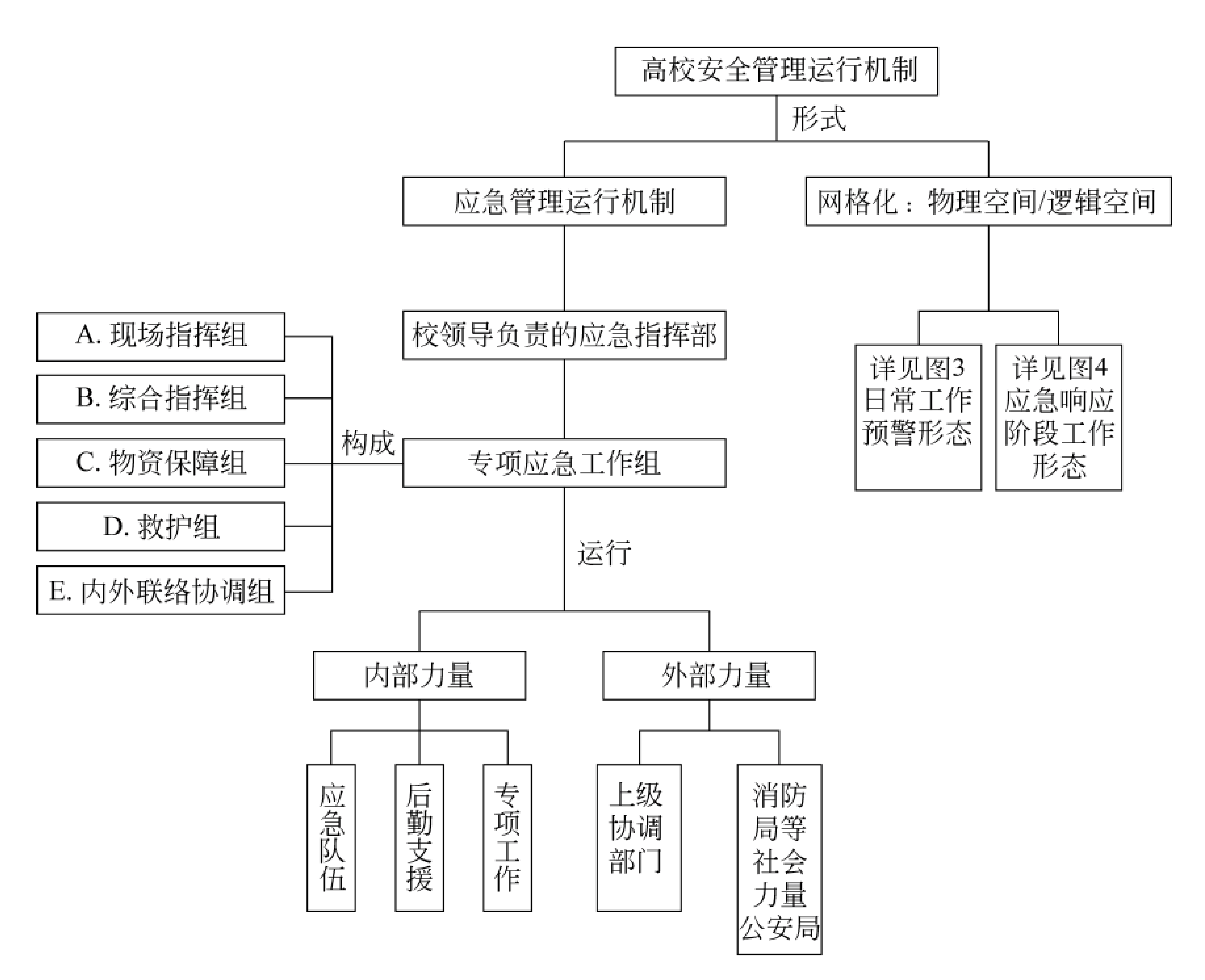


图 2-1　高等学校安全管理运行机制图

三、高等学校安全管理运行机制的原则

（一）消防控制室运行专人负责原则

（1）消防控制室必须实行每日 24 小时专人值班制度，每班不应少于 2 人。

（2）消防控制室的日常管理应符合《建筑消防设施的维护管理》（GA587）的有关要求。

（3）消防控制室应确保火灾自动报警系统和灭火系统处于正常工作状态。

（4）消防控制室应确保高位消防水箱、消防水池、气压水罐等消防储水设施水量充足；确保消防泵出水管阀门、自动喷水灭火系统管道上的阀门常开；确保消防水泵、防排烟风机、防火卷帘等消防用电设备的配电柜开关处于自动（接通）位置。

（5）接到火灾警报后，消防控制室必须立即以最快方式确认。

（6）火灾确认后，消防控制室必须立即将火灾报警联动控制开关转入自动状态（处于自动状态的除外），同时拨打“119”火警电话报警。

（7）消防控制室必须立即启动单位内部灭火和应急疏散预案，并应同时报告单位负责人。

（二）应急物资保障和应急供应链调度原则

1. 预案目标与总体要求

通过预案的制定与实施，有效整合学校各部门现有的各项资源，构建学校安全应急危机处理的应急物资保障和供应链调度制度体系，保证突发安全事件发生后的后勤与物资调度有章可循与有力保障；通过推行高效合理的分工明确、责任到人制度，明确各部门及相关人员的职责和权利，做到以人为本、合理利用、反应及时、调度通畅，实现保障统筹化的总体目标，配合各项安全应急事件处理的顺利完成。

2. 基本响应程序

突发安全事件发生后，一旦接报，现场指挥部应迅速维护好事发地区治安秩序，做好交通保障、人员疏散、群众安置等各项工作，尽全力防止紧急事态的进一步扩大。及时掌握事件进展情况，随时向应急指挥中心报告。根据应急指挥中心的需求和安排，后勤物资保障与供应调度小组迅速做好有关方面保障事项。

3. 保障措施

（1）指挥系统技术保障

由学校统一指挥建立应急指挥技术支持体系，以满足各种复杂情况下处置各类突发公共事件的指挥要求。指挥系统设在学校监控室。主要包含：有线通信系统、无线指挥调度系统、图像监控系统、信息报送系统、移动指挥系统等。由突发事件后勤保障中心做好平时的技术维护和信息记录工作，突发安全事件发生后及时交由突发事件指挥部使用，并提供技术和数据支持。

（2）物资保障

① 建立应急救援物资储备制度，加强对储备物资的管理，防止储备物资被盗用、挪用、流失和失效，对各类物资及时予以补充和更新；建立与其他地区物资调剂供应的渠道，以备物资短缺时，可迅速调入。

② 安全应急事件处理中的水、电和物资供应，由总务后勤部门负责；突发公共卫生事件应急，其物资由校医院负责。同时，事故发生地应急指挥中心负责现场救援物资的有偿调拨和运输，确保应急救援的需要。

（3）通信保障

学校网络中心和电话室牵头，各相关单位参与，整合完善应急指挥通信网络系统。以校园网、校内电话和无线对讲器材为核心，建立稳定可靠应急通信系统，保证突发安全事件发生后通信指挥渠道畅通。各单位部门应建立通信系统日检查、周维护的制度。有关部门、单位要及时报告情况，各种联系方式必须建立备用方案，建立全校应急救援机构和人员通讯录。

(4) 交通运输保障

校内应急交通保障由保卫部门负责，为应急救援工作提供快速顺畅的通道、运输工具和交通秩序等交通保障条件。

① 做好平时养护工作，保持一定数量安全系数高、性能好的车辆，确保处于良好状态，指定停放地点，保证突发事件发生后能及时提供性能良好的交通工具；

② 紧急情况下和需大量使用交通工具时，有权向各单位调用各种交通工具；

③ 突发事件发生后，由保卫部门决定开放路障、校内交通管制、校门管制等措施。

(5) 应急队伍保障

进一步优化强化以专业队伍为主体、群众性队伍为辅助的应急处理队伍网络。专业应急队伍为保卫部门应急小分队成员、校医院急诊人员、各单位安全事件负责人。健全全校力量动员机制，充分发挥青年志愿者、社团群体等学生力量的作用，组建具有一定救援知识和技能的志愿者队伍，以在第一时间减少突发公共事件的损失。由校应急事件指挥中心统一协调调动应急抢险救援队伍。

此外，要保障应急队伍的平时培训，包括应急反应人员(保卫部门应急小分队、校医院急诊医护人员)、各单位应急负责人员和志愿者培训三部分，保证突发安全事件发生后各应急队伍能迅速有效地投入事件解决中去。

(6) 医疗卫生保障

及时有效的现场急救和转送医院治疗，是减少事故人员伤亡的关键。医疗卫生保障由校医院在校应急事件指挥中心指导下负责，发生突发公共事件后，校医院应快速组织医疗救护队伍进入救灾现场，对伤员进行应急救治。面对流行性疾病，校医院应及时发布防治措施、疾病最新进展、收治病人、发放免疫药品和消毒药品等。

(7) 治安保障

校园突发公共事件发生后，立即在救灾现场周围设立警戒区和警戒哨，做好现场控制、交通管制、疏散救助群众、维护公共秩序等工作。

学校组织各院系单位积极发动和组织社会力量开展自救互救，群防群治，严密防范和严厉打击趁机“打、砸、抢”的犯罪活动，全力维护突发公共事件地区的社会稳定。

突发公共事件发生后，如现场有起火、存有易燃易爆危险品、漏电、漏水、漏气等情况发生，现场处置人员要紧急通知有关主管部门实施灭火、排爆、断电、断水、断气等措施，清除现场危险品，避免次灾危害的出现。

(8) 后勤保障

突发公共事件发生后，指挥中心和各应急分队开始处理事件，做好后勤保障工作，准确清点人数，按时足量供应食物和饮用水，保障现场处理顺利完成。

(9) 资金保障

由财务部门负责，学校每年按照财政支出额的适当比例安排一定的预备费，作为应急储备资金，在一般支出预算中增设突发公共事件应急专项准备资金。

发生突发公共事件后，一是根据实际情况调整部门预算内部结构，削减部门支出预算，集中财力应对突发公共事件；二是经学校批准启动专项准备资金，必要时动用应急储备资金。

按照“急事急办”原则，简化工作环节，凡学校批准的拨款事宜，应迅速完成相关手续，确保突发公共事件处置工作的顺利进行。

(10) 应急避难场所保障

依据学校规划，确定学校应急避难场所，保障在紧急情况下为全校师生员工提供紧急疏散、临时生活的安全场所。

应急避难场所内设应急指挥部、应急供水、应急棚宿区、应急照明用电和应急厕所等必须的预留位置和基本保障设施，并按照北京市地方标准《地震应急避难场所标志》(DB11/224-2004)的规定设置标志牌。

(11) 供应链调度

避免冗长调度程序，建立直属调度机制，点对点、人对人调度。由校应急事件指挥中心指定物资调度直接总负责人，各相关单位指定专人负责本单位相关物资调度；应急事件发生后实行人对人负责制，保证各项后勤物资和应急物资能及时足额调拨。

图 2-2 为供应链调度责任图。

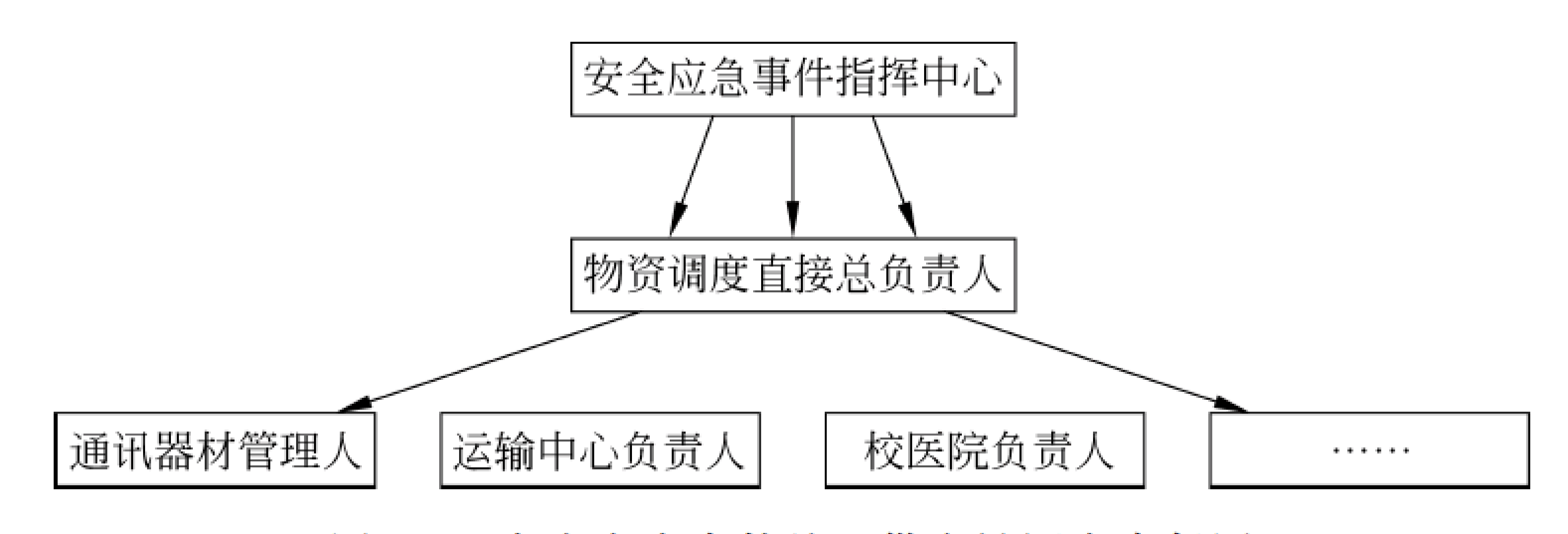


图 2-2　突发安全事件处理供应链调度责任图

四、高等学校安全管理运行机制运作图

(一) 日常工作及预警阶段运行机制图

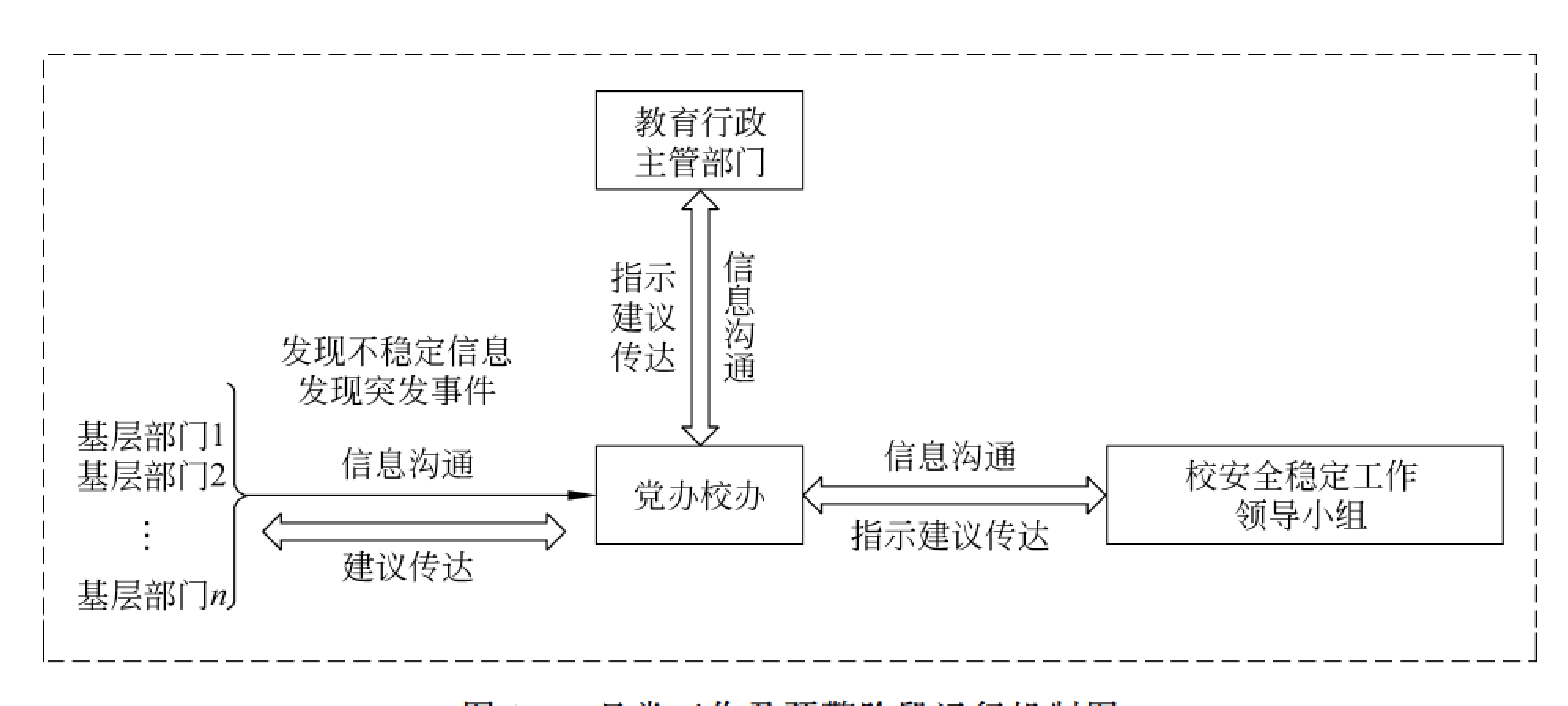


图 2-3　日常工作及预警阶段运行机制图

（二）应急响应阶段应急图

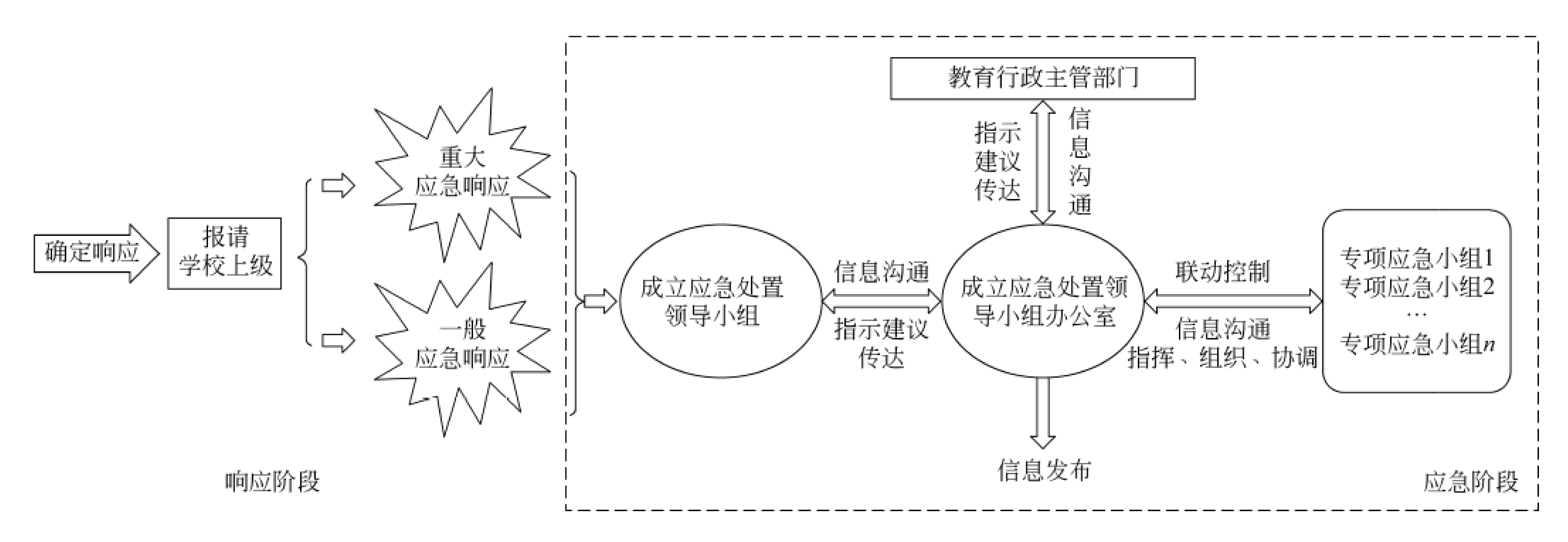


图 2-4　应急响应阶段应急图

第三章　高等学校维护稳定工作

第一节　维护高等学校稳定的重要意义

一、从国家安全的高度认识维护高等学校稳定的重要意义

随着我国经济社会的快速发展和国际国内形势的不断变化，国家安全被提升到了一个新的高度。习近平总书记在2014年国家安全委员会第一次会议上的讲话中指出，“我们党要巩固执政地位，要团结带领人民坚持和发展中国特色社会主义，保证国家安全是头等大事”，“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。”

维护高校稳定是在总体国家安全观指导下的重要工作，其实质是维护高校的政治安全和事业发展，维护广大师生的根本利益。只有各高校的稳定工作得到充分重视和认真落实，国家安全才能得到真正的保障。

二、维护高等学校稳定具有十分重要的现实意义

（一）校园稳定是高等学校各项事业持续快速发展的保障和动力

创造和谐稳定的校园环境，是顺利推进学校改革发展的基本前提。当前我国高校正在努力推进高等教育体制机制改革，学校事业发展需要稳定和谐的校园环境。没有了校园稳定，学校的事业发展就失去了基础。

（二）校园稳定是培养党和国家事业未来接班人和建设者的要求

青年是祖国的未来。培养和造就大批国家未来的合格建设者与可靠接班人，对于党和国家的事业长远发展意义重大。青年学生正处在世界观、人生观和价值观逐渐成熟稳定的阶段，容易受到各种思潮和不良思想的影响，西方敌对势力也一直把高校青年学生作为进行意识形态争夺和价值观念渗透的主要对象群体。维护好校园的和谐稳定，给予大学生正确的思想引导和价值塑造，是促进青年学生健康成长成才的基本保障。

（三）校园稳定是维护师生员工根本利益的重要因素

安全是基础，是师生的基本需求；稳定是前提，是师生的共同愿望。没有一个平安、有序的教学科研环境，老师就不能安居乐教，学生就不能专心向学。因此维护好校园稳定就

是顺应了师生对于平安和谐的期待。同时高校学生也联系着全社会千万个家庭，家长时刻关心，社会普遍关注。高校稳定了，家庭和个人就能够实现更好的幸福和安宁。

（四）校园稳定是国家社会稳定的基础和关键

全国稳定看北京、北京稳定看高校。高校是相对开放的社会组织机构，师生思想交流活跃，接触信息较为快捷，不同群体之间容易互相产生影响，同时一些青年学生缺乏社会经验，思想波动和情绪激动也使他们易受到各种思想和事件的影响。正是由于高校所处的特殊地位和作用，一旦高校出现问题，将会很快波及全社会各个角落，很可能成为社会秩序混乱的导火索。这在历次重大政治事件中都有体现，因此高校稳定也成为了国家政治稳定和社会稳定的“温度计”和“晴雨表”，其影响十分关键。

第二节　维护高等学校稳定是高等学校党政领导的重要职责

一、维护社会稳定是改革开放以来党和国家一贯的指导思想和工作要求

改革开放以来，邓小平同志曾经多次反复强调安全稳定对中国改革开放和经济发展的重要性。1989 年 2 月在会见美国总统布什时，他强调指出：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境，什么都搞不成，已经取得的成果也会失掉。”（《邓小平文选》第三卷，284 页）在其后的历次党代会报告和有关中央文件中，都要求要正确处理改革发展稳定关系，明确指出发展是基础，稳定是前提。十八大报告在论及国家安全及维护稳定工作的相关内容时指出：要“坚定不移高举中国特色社会主义伟大旗帜，既不走封闭僵化的老路、也不走改旗易帜的邪路”，要“加强和创新社会管理，正确处理改革发展稳定关系”，要“正确处理人民内部矛盾，建立健全党和政府主导的维护群众权益机制”，要“建立健全重大决策社会稳定风险评估机制。完善国家安全战略和工作机制，高度警惕和坚决防范敌对势力的分裂、渗透、颠覆活动，确保国家安全。”1999 年 3 月，全国人大九届二次会议将“依法治国”写入宪法，2014 年 10 月，十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）。依法治国是维护社会稳定、国家长治久安的重要保障；同时，也对依法维护稳定工作提出了更高的要求。《决定》提出，要“全面推进依法治国，维护国家安全稳定”，“贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台反恐怖等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系”，要“高举民族大团结旗帜，依法妥善处置涉及民族、宗教等因素的社会问题，促进民族关系、宗教关系和谐”，要“建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制”，“自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。

二、维护校园稳定是学校的重要职责

2014 年 10 月，中央办公厅印发的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》把“维护学校安全稳定，促进和谐校园建设”列为学校党委的主要任务之一。2015 年 4 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强社会治安防控体系建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》明确规定“各地党政主要负责同志是平安建设的第一责任人，也是社会治安防控体系建设的第一责任人，要亲自研究部署，一级抓一级，层层抓落实，真正担负起维护一方稳定、确保一方平安的重大政治责任。”要求各单位“落实重大决策社会稳定风险评估制度”，“全面完善和落实各项安全保卫措施，确保安全稳定。”“对因重视不够、社会治安防范措施不落实而导致违法犯罪现象严重、治安秩序严重混乱或者发生重特大案（事）件的地区，依法实行一票否决权制，并追究有关领导干部的责任。”2016 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》，以党内法规的形式明确规定，各级党政领导班子、领导干部有不重视社会治安综合治理和平安建设的，区别不同情况，将要严肃追究责任。因违纪违法应当承担责任的，给予党纪政纪处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

根据上级党委和政府的有关规定及指示精神，高校的维护稳定工作实行“学校党委负总责”“党政一把手负全责”，高校党政主要领导是维护安全稳定工作的主要责任人。高校在维护稳定工作方面的主要内容包括以下三项。

（1）政治维稳。主要为反对西方敌对势力意识形态的渗透活动，反对“台独”“藏独”“疆独”等分裂国家的势力和行为，反对“法轮功”等邪教和非法宗教活动。

（2）社会维稳。包括及时处置自然灾害、突发公共事件、社会群体性事件、群众矛盾纠纷、发生在校园里的非正常上访和闹访等。

（3）网络维稳。包括对互联网、手机等网络交流渠道中的涉及安全稳定的信息进行监控，发现和及时处置等。

第三节　影响高等学校稳定的主要因素

一、高等学校维稳的总体形势

当前，高校安全稳定工作总体形势良好，近年高校校园里没有出现大的危害校园及社会稳定的事件。各高校对维护稳定工作给予了高度重视，党政领导齐抓共管，学校各部门严格履行安全稳定工作职责，积极落实各项工作要求，维稳工作基础不断得到巩固和加强。持续加强和改进师生的思想政治工作，师生思想主流呈现和谐稳定、积极向上的良好态势。

在看到高校安全稳定工作好的一面的同时，我们也应当清醒地看到，高校并非世外桃源，影响高校安全稳定的不确定因素仍然大量存在。

二、高等学校维稳工作面临的现实挑战

高校安全稳定工作面临着诸多挑战，呈现国际形势与国内形势互动、校外问题与校内问题叠加、虚拟社会与现实社会共振、敌我矛盾与人民内部矛盾交织的总体特征。具体表现在以下几个方面。

(1) 我国目前处在国家和平崛起和民族伟大复兴的重要战略机遇期，但同时也是社会矛盾凸显期，国际形势复杂多变，国内改革进入深水区、矛盾多发，各种利益冲突频现。高校校园及其周边各种不安定的因素明显增加，敏感时段和敏感问题也越来越多。

(2) 涉及国际关系和少数民族的问题高度敏感，西方敌对势力的积极渗透，“台独”“藏独”“疆独”“法轮功”“民运分子”等都伺机制造事端，暴力恐怖活动存在现实威胁，少数具有特殊背景的重点人群稳定问题不容忽视。高校是敌对势力制造影响实施破坏的目标场所之一，安全稳定面临严峻考验。

(3) 意识形态领域工作形势趋于复杂多元，高校面临严重的挑战。境外某些怀有敌意的非政府组织经常扮演各种角色，通过支持学术活动的方式来达到其不可告人的目的，试图灌输西方的价值观念、民主模式来对高校师生进行洗脑。近年其活动愈发活跃，在人文社会科学领域中尤为突出，需要提高警惕和认真防范。

(4) 公民意识、利益诉求方式、师生思想状况均发生较大变化，涉校矛盾纠纷多样且高发；非正常上访特别是试图利用高校的特殊地位制造社会影响的情况时有发生；“法轮功”等邪教的违法宣传和宗教向校园渗透等活动难以完全杜绝。高校安全稳定面临诸多风险。

(5) 开放式校园环境给高校维稳带来了影响。一方面学生安全问题时有发生，一些事件涉及校外人员，有时由于一次普通安全事件未能得到及时妥当的处置，继而酿成具有严重影响的群体性事件；另一方面社会上的许多问题和矛盾不可避免地通过各种途径传递到校园，一些别有用心的人试图利用师生的好心和热情，引发对某些社会事件的围观和聚集，影响校园和社会稳定。

(6) 信息社会和网络自媒体时代下的维稳难度加大，互联网的聚集放大效应凸显，给高校安全稳定提出了严峻的挑战。一些虚假信息和谣言的流传，对于青年学生而言往往具有更大的煽动性，使不明真相的学生上当受骗，为人所利用。国内外的政治热点、焦点问题一旦处置失当，经网络煽动后易引发学生群体事件。

三、影响高等学校稳定的部分典型因素分析

(1) 西方敌对势力意识形态的渗透活动。敌对势力近年来在和平演变的策略下成功对一些非西方式民主的国家和政权开展了渗透颠覆活动，例如东欧“颜色革命”，中东“阿拉伯之春”等。同时对中国社会主义制度的诋毁和阴谋活动也一直都在进行，其试图通过各种手段来搞乱和占领我们的意识形态领域阵地，培养西方反华活动代理人，散布各种谣言和错误信息。还有的打着反腐败的旗帜阴谋从事反党反社会主义的违法活动。十八大

以来我们党积极开展反腐败斗争，取得了巨大进展，为粉碎这些违法活动打下基础。

(2)“台独”分裂势力。“台独”运动是台湾社会的一个毒瘤，其思潮与活动的产生和发展，有其复杂的历史、社会、政治原因，也是美国、日本反华势力纵容和支持的产物。“台独”严重损害中国的国家主权、尊严和领土完整，动摇国家的根本大法。如果听任“台独”得逞，境内外其他分裂势力必将群起效尤，我国安全稳定的政治局面有可能被破坏，国家将永无宁日。《反分裂国家法》根本否定了“台独”势力的“一边一国”的邪说，是扼制“台独”、惩治“台独”的锐利武器。

(3)“藏独”分裂势力。这是达赖集团及背后西方反华势力所组织实施的分裂活动，严重危害国家安全。2008 年西藏拉萨“314 事件”，就是典型的境外指挥、境内行动，有预谋、有组织的“藏独分子”打、砸、抢、烧、严重暴力事件，完全不得民心。胡锦涛同志在 2010 年西藏工作座谈会上指出，“西藏还存在着各族人民同以达赖集团为代表的分裂势力之间的特殊矛盾”“必须把维护稳定作为硬任务和第一责任，深入持久开展反分裂斗争”“高举维护社会稳定、维护社会主义法制、维护人民群众根本利益、维护祖国统一、维护民族团结的旗帜，切实防范和打击‘藏独’分裂势力的渗透破坏活动。”

(4)“疆独”分裂势力。2009 年 7 月 5 日，新疆乌鲁木齐市发生了严重打、砸、抢、烧、杀暴力犯罪事件，造成 192 人死亡，1 721 人受伤。这是一起境外反华势力支持，由民族分裂分子热比娅为首的“世维会”煽动、指挥，境内分裂主义暴徒实施的恐怖主义暴行。2002 年联合国公布首批恐怖主义组织名单，“东突厥伊斯兰运动”“世界维吾尔青年代表大会”等赫然在列。宗教极端势力、民族分裂势力和国际恐怖势力这“三股势力”，以宗教极端面目出现，以“民族独立”为幌子，一方面制造舆论，蛊惑人心，一方面大搞暴力恐怖活动，破坏社会安定。“三股势力”是逆历史潮流而动的反动政治势力，依法打击暴力恐怖犯罪是各族人民的共同心愿。

(5)法轮功等邪教组织和行为。邪教组织本质是反社会、反科学、反人类，其危害巨大：残害生命，侵犯人权；骗取钱财，控制精神；破坏生产，扰乱社会；侵蚀政权，践踏法律。2014 年 5 月 28 日，邪教组织“全能神”成员为宣扬邪教，发展成员，在招远市某快餐厅将吴某某殴打致死，造成极为恶劣的社会影响和严重后果。其主谋已经被分别判处死刑等。

(6)香港“占中事件”。“占中”指的是我国香港特别行政区发生的“占领中环”非法集会，既表现为一次社会事件，更是一次政治事件。近年，“占领”运动在各国都有出现，已成为街头政治的主要表现形式，社会部分公众尤其是血气方刚的青年学生常将此作为表达政治诉求的手段，表现出更强的对抗性，经常会导致流血冲突和社会动荡。这种通过激烈对抗表达诉求的行为在任何一个国家都是非法的，警方有权依法处置。应该警惕的是，类似“占中事件”今后还可能会以不同形式出现。

(7)突发公共事件和重大自然灾害。2003 年年初，我国广东省首先发生传染性非典型肺炎流行。随后，广西、山西、北京等省(区、市)也陆续发生非典疫情。这场突如其来的疫情灾害，严重威胁了人民群众的身体健康和生命安全，也影响了我国的经济发展、社会稳定和国际交往。2008 年 5 月 12 日，四川省阿坝州汶川县发生 8.0 级地震，造成 69 227 人遇难，374 643 人受伤，17 923 人失踪，是新中国成立以来破坏力仅次于 1976 年发生在唐山的大地震，也是唐山大地震后伤亡最惨重的一次。地震发生后，政府在全力以赴积极

组织抗震救灾的同时，还必须应对维护社会稳定的各种考验。

（8）网络信息和网络社会。当前，网络虚拟社会已成为现实社会政治、经济、文化发展的重要控制阵地，近年来境内外敌对势力对我国开展了猛烈的“网络攻势”，大肆宣传西方意识形态、价值观念和政治制度，大规模散播反动有害信息，进行所谓“人权”攻击。面对虚拟的网络世界，如何引导大学生正确对待网络信息，在复杂的网络世界保持清醒的头脑，是维护稳定的重要课题。

第四节　维护高等学校稳定的基本经验

一、坚持党委领导、党政同责，始终把维护稳定作为高等学校事业发展的最重要的前提和基础

高校实行的是党委领导下的校长负责制，高校党委书记和校长作为学校安全稳定工作的“双组长”主要负责领导，认真落实维护稳定“一把手”工程，始终能够把维护校园安全稳定放在首位，定期研究重大工作、重大事项和重大问题，强化政治意识、大局意识、忧患意识、责任意识、底线意识，“稳定压倒一切”已成为学校党委各级干部和广大师生员工的共识，成为做好安全稳定工作的巨大精神动力和宝贵的精神财富，为学校做好维护校园稳定工作提供了坚实保障。

各高校均按照要求成立了学校安全稳定工作领导小组，制定并层层落实校园安全稳定工作责任制，将责任逐级细化到人，细化到岗。建立健全学校安全稳定工作体系，建立和完善各项安全稳定工作制度，确保了维护稳定各项工作任务的具体落实。

二、不断加强和改进教师和学生的政治思想工作，建设师生自觉维护稳定的思想堡垒和精神阵地

教师的思想素质和职业道德水平关系到青少年的健康成长，关系到国家的前途命运和民族的未来。加强和改进教师的政治思想工作和师德建设，是全面贯彻党的教育方针的根本保证。习近平总书记 2014 年在同北京师范大学师生代表座谈时的讲话提到，“教师要始终同党和人民站在一起，自觉做中国特色社会主义的坚定信仰者和忠实实践者，忠诚于党和人民的教育事业，自觉把党的教育方针贯彻到教学管理工作全过程”，“要加深对中国特色社会主义的思想认同、理论认同、情感认同，不断增强道路自信、理论自信、制度自信，积极引导学生热爱祖国、热爱人民、热爱中国共产党”，“引导和帮助青少年学生扣好人生的第一粒扣子”。

中共中央、国务院〔2004〕16 号文件《关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》指出，“国际敌对势力与我争夺下一代的斗争更加尖锐复杂，大学生面临着大量西方文化思潮和价值观念的冲击”，“要坚决抵制各种有害文化和腐朽生活方式对大学生的侵蚀和影响。禁止在学校传播宗教”，“要运用技术、行政和法律手段，加强校园网的管理，严防各种有害信息在网上传播”。16 号文件实施十多年以来，高校学生思想政治教育工作

不断加强和改进，取得了丰硕成果和显著成效，对维护校园稳定发挥了重要作用。

三、加强各部门的统筹协调和分工合作，加强信息搜集和情况研判，打主动仗，下先手棋，及时处置各类有害苗头

高校安全稳定工作小组一般包括党办校办、宣传思想、学生系统、网络信息管理、安全保卫等多个职能部门，在党委统一领导下承担具体的维护稳定工作任务，同时也定期开展问题研究和形势会商，加强对校园安全稳定形势进行综合研判。有针对性地建立了校园安全稳定情况信息搜集机制，及时掌握师生思想动态和舆情热点。学校和各院系注意掌握并做好重点工作对象的有关工作、关注敏感时期和敏感事件的动态、看守好校园内的关键地点和部位，及时发现并处置各类影响校园稳定的事件苗头，将安全隐患消灭在萌芽状态。

同时，高校注重与公安、国家安全等政府部门加强沟通合作，从而得到专业的指导和支持。高校保卫部门往往由于职权和能力所限，未必能很好地掌握社会稳定形势的最新动向，必须紧密依靠公安、国家安全等部门，加强业务联系和信息沟通，在专业指导下完成好学校内部的维护稳定工作。特别是在重大活动和事件期间、重要敏感期时段、涉外涉密等活动中，与公安、国家安全等部门的密切配合更为重要。

四、做好校内矛盾纠纷排查化解工作，妥善处理校内不同群体的利益纠纷和矛盾冲突，积极开展源头治理

高校在维护稳定工作中逐步总结摸索经验，注重深入师生等开展群体矛盾纠纷排查化解工作。建立健全涉校矛盾纠纷定期摸排和动态更新机制，每隔一段时间都要开展一次矛盾纠纷排查工作，同时建立矛盾纠纷工作台账。对重点工作对象、重点问题逐一落实责任人、化解稳控措施和解决问题时限，确保管理到位、控制有效。

为解决少数挂账重点矛盾纠纷，许多高校实行了领导包案负责制，重大矛盾问题由学校领导亲自协调，亲自督办。积极推进重点矛盾纠纷化解工作，就能从源头上对此类安全稳定隐患给予较为妥善彻底的解决。

五、积极建设、掌握、巩固新闻舆论宣传和网络信息传播阵地，保持正确的思想舆论氛围和网络话语权

网络信息时代的到来，建立了新的人与人之间的沟通机制，而自媒体技术的广泛使用，更加变革了个体的信息传播方式。高校积极开展网络思想教育与信息传播的阵地建设，不断加强网络思想政治教育队伍建设，形成了网络思想政治教育工作体系，牢牢把握网络思想政治教育主动权，掌握话语权以传播正能量，营造正确的思想舆论氛围。

高校在处理各类有可能关系稳定的校园事件时，更加注重网络舆情的引导和信息及时发布，让谣言不再谣传，让事实回归真相，有力地配合了网下事件的处理，有效地维护了

校园稳定。

六、建立科学有效的维稳应急工作机制,妥善应对可能出现的危害安全稳定的事件

高校更加注重维护校园稳定工作各项预案的制定和执行。一方面积极落实加强常态条件下高校安全稳定工作的有关要求,健全和完善各项长效工作机制;另一方面注重建立重大事项社会稳定风险评估机制,针对可能出现的风险问题提前制定安全预案,加强预案的盘上推演和实际演练,一旦发生类似事件,可以及时正确予以应对和处置,切实保障校园的安全稳定。

第五节　建立长效机制,构建稳定和谐校园

一、高等学校构建稳定和谐校园的总体要求

对于高校而言,稳定工作的目标就是要建设成和谐稳定校园,即要按照"大事不出,小事减少,管理有效,秩序良好"的原则要求,做到坚决防止发生校园暴力恐怖事件,坚决防止发生危害国家安全和社会稳定的重大政治事件,坚决防止发生大规模群体性事件;防止校内外心怀叵测的人对师生思想情绪的渗透影响,抵御境外另有政治企图的非政府组织、非法地下宗教及邪教势力对高校的渗透;减少各类涉校矛盾纠纷及由其引发的不安定事端等。

二、建立健全构建稳定和谐校园的长效机制

(1) 高校各级组织要高度重视,健全稳定工作组织机构。高校应建立校园稳定工作领导小组,不断巩固学校党委统一领导、党政齐抓共管、职能部门组织协调、基层单位分工负责、师生员工共同参与的安全稳定工作格局。同时健全完善机构、人员齐备、责任措施落实、管理服务到位、组织保障有力的安全稳定工作体系。

(2) 加强预判、主动防范。注重源头治理,注意发现并及时处置各类影响校园稳定的事件苗头。掌握好重点工作对象、法轮功等邪教、非法上访重点人等,做到底数清、情况明。关注敏感时期和敏感事件,例如关注"两会"、具有重大影响的活动,钓鱼岛、南海问题等敏感事件,"九一八""一二·九"等敏感日,重大自然灾害、PM2.5 等社会关注热点。看守好校园内的关键地点和部位,如校门、主楼、主要广场和标志物。

(3) 掌握舆论导向、占领网络阵地。思想政治教育内容应积极占领网络阵地,把网络办成宣传党的路线方针政策的新渠道,保持正确的思想舆论氛围和话语权。要积极应用网络平台,加强信息沟通,正确引导网络舆情。遇到突发事件时应注意做到:及时发布信息,公开事实真相。完善工作机制,正确应对舆情。坚持早发现、早应对、早引导,及时澄

清事实，将有可能酿成重大舆情危机的不稳定舆情苗头化解在萌芽状态。

(4) 认真落实各类维护稳定工作应急预案，积极采用信息科技来增强应急指挥能力。应整合资源，争取条件和支持，积极推动校园安全管理指挥中心建设。

三、积极进行创建平安校园的实践

创建平安校园，是贯彻落实中央提出的“全面推进平安中国建设”伟大任务的重要组成部分，是前人没有做过、无参考经验的崭新工作。要想做好这项工作，就要求我们要积极实践，努力探索。近年来，首都各高校根据中央精神，在中共北京市委教育工委的领导下，积极推动平安校园创建工作，取得了显著的成绩。在六大体系建设当中，维护稳定工作体系和矛盾纠纷排查化解体系两项建设内容就是对当前首都高校维稳工作长效机制的明确要求。具体包括以下事项：

(1) 建立渠道畅通、反应灵敏的校园安全稳定情况信息动态搜集网络；

(2) 建立完善学校有关部门、院(系)参加的每月形势会商机制，加强对安全稳定形势的综合研判；

(3) 及时掌握和分析师生员工的思想动态和校园舆情动向；

(4) 结合国内外形势和校园舆情动向，有针对性地做好师生的思想政治教育和引导工作；

(5) 健全完善重点工作对象分类分级管理模式，每半年开展一次摸底排查工作，分类分级建立工作台账，落实责任主体和教育转化与稳控措施；

(6) 对现实危害突出的重点工作对象按照一人一组、一人一案、一人一策的要求，严格落实工作责任，逐一确定责任人、工作方案和稳控措施，确保管理到位、控制有效；

(7) 健全完善有关规章制度，加强对课堂、论坛、讲座、研讨会、对外交流合作项目以及特殊人群的管理，有效抵御邪教组织、地下宗教组织、怀有敌意的非政府组织等向高校的渗透，确保高校意识形态领域稳定；

(8) 落实中共北京市委教育工委《关于切实做好敏感期高校安全稳定工作的意见》，健全和完善各项工作机制等措施，确保敏感时期校园平稳；

(9) 落实加强常态条件下高校安全稳定工作的有关要求，健全和完善各项长效工作机制；

(10) 建立重大事项社会稳定风险评估机制，对涉及师生切身利益的重大项目和重大决策实行风险评估，从源头上预防和减少各类矛盾纠纷；

(11) 健全矛盾纠纷定期摸排、动态更新机制，每半年开展一次矛盾纠纷排查工作，对排查出来的矛盾纠纷分类建立工作台账，逐一落实责任人、化解稳控措施和解决问题时限；

(12) 针对挂账重点矛盾纠纷，实行领导包案负责制，限期解决。重大矛盾问题，学校主要领导亲自协调，亲自督办。在矛盾纠纷完全化解之前，逐一落实稳控措施，确保矛盾不升级、不转移，不演变成为影响稳定的现实危害。

第四章　高等学校校园秩序管理

第一节　校园秩序管理概述

一、校园秩序的内涵

从字面组成来看，校园秩序是由“校园”和“秩序”两词组成，因此，校园秩序的含义与秩序的含义密切相关。从汉语的演变来看，“秩序”一词最早可能出现在西晋文学家陆士衡的《文赋》中，其中有“谬玄黄之秩序，古腆认而不鲜”的词句[①]，由此判断，“秩序”主要是指“常规”“次序”的意思。在现代汉语中，秩序主要包括两层含义：一是指社会群体中“井井有条”的平稳状态；二是指社会群体中行为规则、规范的集合。

关于校园秩序的概念，我们认为校园秩序的概念应涵盖以下内容：社会秩序是社会文化的反映，校园秩序也是一样。一个学校的校园秩序反映了学校独特的校园文化；校园秩序是一个综合体，涉及交通、治安、大型活动、教学、科研等诸多方面；校园秩序是学校环境的一部分，校园秩序的好坏直接关系到学校形象。综上所述，校园秩序是指在学校发展过程中呈现出的能反映一所学校校园文化的教学秩序、治安秩序、商务秩序、交通秩序、大型活动秩序等影响校园环境和学校形象的校园总体状态。[②]

社会秩序主要由社会主体、社会规则、社会控制三个方面的要素构成。[③] 据此，我们认为校园秩序也包括三方面要素：校园主体、校园规则和校园控制。校园主体是指在校园内影响校园秩序的所有个体和群体，个体包括学生、教师、干部和职工、外来务工人员、游客等多种类型，群体则可以划分为学生团体、管理部门、公司、店铺等不同种类。校园规则是各类校园规范、规则、制度的总称，有《中华人民共和国高等教育法》《高等学校校园秩序管理若干规定》（教育部第 13 号令）等多个法律和行政法规，也有《校门管理规定》等具体的管理制度，同时也包括无明文规定但学校师生共同遵守的“潜规则”。校园控制是校园管理者进行管理和控制的过程，“过程”包括管理、控制的行为和行动机制。具体到这三者的关系，校园主体是校园秩序的第一要素，校园规则是校园秩序的基本内容，校园控制是校园秩序的根本保障，三者相互促进，当三者处于有机协调的状态时，学校就处于平稳的秩序状态。

---

① 李超.当代中国社会秩序研究[D].中共中央党校博士论文，2011(5).

② 安国江，王颖杰.浅议如何建立新时期校园新秩序[D]//“平安校园”创建工作论文集，北京：北京大学保卫部编印 2013(5).

③ 宫志刚.社会转型与秩序重建[M].北京：中国人民公安大学出版社，2004.

二、校园秩序管理的运作

校园秩序管理有被动管理和主动管理。被动管理是“亡羊补牢”式的管理制度，侧重于“事后检查”，校园秩序管理制度、机制、人员配置等各项管理因素长期稳定，变化较少。“被动”管理模式管理成本低，管理人员花费精力少。但是这种管理模式缺点也很明显：管理模式、制度、机制滞后于学校的发展和校园建设的形势，管理手段落后，容易发生重特大安全管理事故和校园突发事件。随着社会形势的发展和教育改革的深化，目前我国校园秩序管理特别是高校的秩序管理工作已经实现了由“被动管理”到“主动管理”的转变：管理部门提前分析研判校园秩序偏离管理目标的可能性和表现形式，提前调整管理模式、制度，采取各种管理措施，确保校园秩序管理目标的实现。实践证明，主动管理已经成为校园管理制度的主流，在预防重特大安全事件方面发挥了重要作用。

校园秩序管理是动态管理。这是由校园秩序管理的主动型延伸出来的。《孙子兵法》中有句名言：“兵无常势，水无常形。能因敌变化而取胜者，谓之神”，校园秩序管理工作也是如此。近年来，国际形势风云变幻，社会经济发展日新月异，科学技术发展迅猛，这些都深刻影响着高等学校和校园秩序。在这种形势下，校园秩序管理者必须以积极进取的姿态，迎接挑战，适应不断变化的情况，及时调整管理模式，创新管理机制，力争在校园秩序管理的“战斗”中占据主动地位，立于不败之地。

校园秩序管理是参与管理。校园秩序管理工作涉及学校教学、科研、校园生活等多方面内容，与学校师生员工的学习、工作、生活关系密切，因此，校园秩序管理措施能否得到师生员工的支持是其能否顺利施行的重要因素。因此，管理部门在进行秩序管理工作时应积极调整工作思路，采取管理沟通会、网上调查等方式获取师生意见，吸收学校师生参与校园秩序管理工作，最大程度争取学校师生的支持，减少施行管理措施的阻力。

三、校园秩序管理的依据

（一）国家相关法律

我国《刑法》《治安管理处罚法》均对扰乱校园秩序行为有明确的惩处规定。我国《刑法》第二百九十条规定：“聚众扰乱社会秩序，情节严重，致使工作、生产、营业和教学、科研无法进行，造成严重损失的，对首要分子，处三年以上七年以下有期徒刑；对其他积极参加的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利”，根据相关司法解释，“社会秩序”即包括校园秩序。我国《治安管理处罚法》也对扰乱公共秩序的行为做了规定；根据第二十三条第一款规定：“扰乱机关、团体、企业、事业单位秩序，致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行，尚未造成严重损失的，处警告或者200元以下罚款；情节较重的，处5日以上10日以下拘留，可以并处500元以下罚款”。《中华人民共和国教育法》第七十二条 规定：“结伙斗殴，寻衅滋事，扰乱学校及其他教育机构教育教学秩序或者破坏校舍、场地及其他财产的，由公安机关给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事

责任”。

（二）行政规章

主要由行政法规、地方性法规、部门规章组成，制定主体为国务院、地方人民政府和教育部等，如前国家教委曾制定《高等学校校园秩序管理若干规定》（国家教委第 13 号令）要求“学校应当加强校园管理，采取措施，及时有效地预防和制止校园内的违反法律、法规、校规的活动”。《普通高等学校学生管理规定》（教育部第 21 号令）规定“学校应当维护校园正常秩序，保障学生的正常学习和生活。”学生在校期间应该依法履行“遵守宪法、法律、法规”和“遵守学校管理制度”等义务。

（三）学校管理规定

高校根据相关法律法规和学校实际情况制定了校园管理规定，为校园管理提供依据和标准。目前，高校校园管理规定主要集中在治安管理、大型活动管理、消防管理、交通管理、校园网络管理等领域，在维护校园秩序方面发挥着“主力军”的作用。

四、加强校园秩序管理的重要意义

校园秩序管理是校园管理制度有效运行的基础。校园秩序管理和校园管理制度关系密切：一方面，校园秩序管理是校园管理制度运行的基础，管理制度不能有效贯彻施行，往往并不在于制度本身，而是作为制度运行条件的基础秩序出了问题。在一个混乱的校园秩序里，贯彻实施学校的各项管理制度是几乎不可能的；另一方面，校园制度的运行有助于校园秩序的形成，通过推行和严格执行各项校园管理制度，能够引导学校师生树立规则意识，自觉遵守学校各项规章制度，形成良好校园秩序。校园秩序管理工作是校园管理制度的运行的基础。

校园秩序管理是校园治安管理的基础。公安机关治安管理工作中有一个“沙堆效应”：“沙堆”从底部到顶部依次为社会秩序、轻微违法行为、轻微犯罪行为、一般犯罪行为、重特大犯罪行为，缩小“沙堆”体积应从沙堆底部取沙，让沙子一层一层下崩，降低沙堆的高度，使沙堆变矮变小。用这个理论来描述校园秩序管理工作和校园治安管理工作的关系，就是强调营造良好的校园秩序，抓住打击游商、黑导游、黑车等轻微违法行为的关键环节，从而预防和减少违法犯罪活动的发生，遏制和减少重大恶性案件的发生，用秩序管理保持校园治安形势平稳，从而实现校园稳定和安定。

校园秩序管理是校园教学科研工作的基础。在高校中，教学、科研工作是两条主线，其他部门的相关工作是在为“两条主线”服务，校园秩序管理工作也是如此。校园秩序管理工作能够为学校师生提供良好的校园秩序，解除他们的后顾之忧，使其全身心地投入教学、科研工作中；校园秩序管理工作能够有效调控校外人员对校园秩序的干扰，保障学校师生的教学、科研环境；校园秩序管理工作能够最大限度保障师生在学校内的人身和财产安全。

第二节　校园秩序管理的运行模式

高校校园秩序管理工作是一门学问，也是一项工程，需要在思想上把校园秩序管理工作视为一项系统工程，使校园秩序逐步从师生员工不太满意转为满意，使校园秩序逐步从混乱、危险转为有序、安全，最终使校园实现“和谐、平安”的校园。换言之，作为安全管理工作者，我们首先需要通过不懈的努力将大学校园建设成为“和谐、平安”的校园。其次，要从大局的角度考虑日常的具体工作，这也是校园秩序管理工作的重点，是维护校园安全稳定的重要环节。再次，总的来说校园秩序管理工作是包含多方面工作内容的综合工程，但落实到具体项目管理中就需要将细节更加完善，如门卫、治安、交通、消防等，需要在传统的校园秩序管理模式的基础上建立新的管理模式以适应当前形势下的校园秩序管理。

顾名思义，校园秩序管理新模式是以街头区（即楼宇外的校园）为主要管理范围，以秩序管理为主要工作任务，以校园安全、稳定、和谐为主要目标的管理模式。这一模式的建立包括以下五个方面。

一、校门管理模式

在我国高校的安全保卫管理中，校园门卫管理是校园综合防范、控制的第一道屏障，是校园秩序管理的前沿阵地。多年来，各高校秉承安全第一的服务理念，在校门管理方面形成了一套符合本校实际的管理模式。

（一）人员管理制度

由于高校校园人流量大，目前，国内大多数高校校门对人员实行“自由出入，适度管控”的管理制度，对人员进出校园并没有特殊管理措施。近年来，随着高校校园游旅游项目的升温，国内部分高校在寒暑假等节假日游客人数大幅度增长，挤占了学校有限的空间资源，严重影响了学校正常教学、科研和工作秩序。为缓解这一问题，部分高校在人员自由进出的基础上对游客、外来人员采取了适当的管控措施，以保障学校正常教学、科研工作不受或少受影响。北京大学、清华大学等各高校相继制定了旅行团入校预约的管理规定，对于旅行团入校的时间提出统一要求；实施“团队入校参观网络预约制度”，要求参观团体在网上提前申请，审批通过后方可入校。管理人员根据校园承载能力灵活控制入校人数，以维护校园秩序，缓解校园压力。高校里这种门卫管理的模式具有一定的优势。首先，它有助于维护校园秩序，同时有助于统计校内外人员、车辆入校数量；其次，在遇敏感期、校内重大活动、暑期旅游高峰等特殊时期，采取校内人员验证件放行，校外人员入校受限的方式，有利于对异常情况早发现、早预警、早处理；再次，身份证登记系统具备与公安网后期核对功能，可以筛查登记入校人员中是否存在在逃人员等公安机关的通缉对象，一旦进入公安网可实施即时抓捕。这种门卫管理模式在北京大学试行，取得了较好的效果，在保持学校对外开放的特点的基础上，保障了校园的良好秩序。此后，厦门大学等众多高

校随之出现验证登记的管理制度,都收到了较好的成效。

(二)车辆管理制度

随着机动车数量的持续快速增长,迫使各高校对机动车辆进入校园采取了一定的管控措施,包括按时收费和预约进校等多种方式。以北京大学为例,学校保卫部采取验证入校和预约入校制度,首先为学校教职工办理"北京大学通行证"(以下简称"北大车证");其次,设置校外车辆预约入校制度;这种制度分为两种模式,零散车辆预约和多辆车预约。车辆若有"北大车证"可直接驶入校内;若没有"北大车证",车辆无法直接入校,需与学校相关部门预约后方可入校;多辆次预约则需提前向校园秩序管理中心办公室递交申请及临时车证样本(或车号),限量核准后方可入校;无法预约的,禁止车辆入校;空驶出租车未经预约不准入校。出租车内乘客持有北京大学有效证件可以入校(包含临时证件)。清华大学对校园机动车出入进行了统一的管理,禁止无通行证机动车穿行校园,无通行证车辆只能从主校门、南门进出校园,并计时收费。

据了解,我国大部分高校对于人员入校、车辆入校等常规项目的管理仅依靠视频监控等设施,对于车辆管理基本采取类比停车场似的收费制度,而对于行人入校没有一个固定的管理措施。根据抽样调查表明,在全国有 8%的高校采取与北京大学、厦门大学类似的门卫管理模式;有 56%的高校采取无论校内外人员、车辆入校,无需任何证件直接入校的门卫管理模式;有 36%的高校采取校内外人员入校无需任何证件,校内车辆凭校内车证入校,校外车辆收费、无需预约,特别防控时期除外。

二、区域管理模式

高校校园秩序管理工作越来越受到社会和师生的密切关注。从服务师生、教书育人的理念出发,认真做好每项工作、完善细化具体工作细节才能使校园秩序管理工作事半功倍、深入人心。为了优化育人环境,必须进一步加强高等学校校园管理,维护教学、科研、生活秩序和安定团结的局面,建立有利于培养社会主义现代化建设专门人才的校园秩序。

全国各高校在校园秩序管理模式中,结合电子化、智能化、现代化等特点,建立适合本校特点的校园秩序管理模式。其中,部分采取区域管理的模式,以利于更细致化的管理。那么,什么是区域公共管理?什么是区域治理?他们是怎样定义的?

区域公共管理(Regional Public Management, RPM),是以区域政府组织和非政府组织为主体的区域公共管理部门,为解决特定区域内的公共问题,实现区域公共利益而对区域公共事务进行现代治理的社会活动。[①] 什么是区域治理?区域治理(Regional Governance,RG)完全是一个"舶来"概念,它广泛流行于欧美学界,我国台湾地区学者较早与之接轨,但他们一般惯用跨界(域)治理(Trans — border Governance)[②]、都市及区域

① 陈瑞莲.区域公共管理导论[M].北京:中国社会科学出版社,2006:1.

② 林锡铨.跨界永续治理:生活政治取向之永续体制演化研究[M].台北:韦伯文化国际出版有限公司,2007.

治理(Urban and Regional Governance)[①]等概念。在这里,我们可以将区域管理理解为区域公共管理和区域治理的综合体。

这里谈到的区域管理,即高校根据校园环境、建筑物分布和师生活动特点,将公共区域进行功能分区,实施"区域化"管理,全面加强校园内的门卫秩序、校园巡逻、交通秩序、治安秩序、经营秩序、环境秩序、校园大型活动秩序等常规的校园秩序管理和突发情况的管理,并及时提供安全救助和服务,将校园秩序管理长效化。它的区域管理模式分为两类,普通的区域管理模式和特殊的区域管理模式。

那么,区域管理有哪些内容? 区域管理模式有哪些分类?

第一类,普通的区域管理模式,即由保卫处(科)进行统一管理和指挥。这种管理模式在大学校园的秩序管理中属于比较普遍的现象。学校内分不同的区域,但在平时的日常安全管理和突发事件的处理中,都由保卫处(科)进行统一管理和指挥,以达到集中管理的效果。

第二类,根据校园内建筑规划、楼宇使用性质及人员属性,制定特殊性的区域管理模式。这种区域管理模式主要将学校进行"智能化""区域化"的分工管理,以方便有针对性地管理,达到事半功倍的效果,可以说,分区域管理在校园秩序管理中是重中之重。这里,我们以北京大学、清华大学为例,了解这些高校如何针对其个性化的管理特点、特殊的教学模式、独特的校园文化而制定的特殊性的区域管理模式。

例:A. 北京大学校园秩序管理中的区域管理模式

北京大学根据校园环境、建筑物分布和师生活动范围的特点,将公共区域分为"生活区""教学区"和"办公区",进行"区域化"分工,开展门卫秩序、经营秩序、环境秩序、大型活动秩序、治安秩序、交通秩序管理和突发事件处置等工作,并及时提供安全救助和服务,努力实现维稳应急机制常态化。

保卫部校园秩序管理中心下设一个办公室和三个区队,三个区队各设一名区队长、一名副区队长和四名区队干部。区队工作人员打破寒暑假、周末和节假日的界限,实施特殊轮勤制度。确保各区域突发情况出现时能及时赶到并处置。各区队制定了目标管理处罚措施,对责任意识强,发现和先期处置及时的人员予以奖励,对拖沓延误者酌情惩罚。这种区域管理模式在提高发现能力、控制能力和处置突发事件能力等方面显现出较大成效。多次及时成功瓦解、处置影响校园稳定的事件,解决在事端的萌芽状态,达到快速有效地处理突发情况,较好地维护了校园的安全稳定。

校园秩序管理工作是多方面的,《北京大学保卫部校园秩序管理中心区队职责》规定:(1)辖区内校门管理;(2)辖区内面上、重要敏感区域、重点目标的巡逻;(3)对辖区内汽车、自行车的行驶、停放、疏导进行管理;(4)辖区内发生的各项突发事件的发现和先期处置,同时报告保卫部;(5)辖区内务工人员管理的检查、督导工作;(6)辖区内对游商、黑车、广告、标语的治理工作;(7)辖区内室外、公共场所治安预防与秩序的管理;(8)辖区内对非正常人员(上访人员、精神病人员)、不当活动(法轮功活动、未批准的讲座、演讲)的防范工作;(9)汇总分析辖区内的重点问题,提出解决问题的建议好方案;(10)负责对区

① 纪俊臣.都市及区域治理[M].台北:五南图书出版股份有限公司,2006.

队保安员的教育、管理工作。

B. 清华大学校园秩序管理中的区域管理模式

清华大学根据校园环境、楼宇使用属性和人员分类等，将公共区域分为"教学办公区""学生宿舍区"和"家属区"，"区域化"分工，开展门卫秩序、交通秩序和突发事件处置等工作，为教学、科研提供协助与服务，为师生员工的工作、学习、生活提供保障。

清华大学区域管理模式是根据其楼宇使用属性，制定了将区域的管理划分给多家单位同时管理的制度。教学办公区，主要涉及教学楼，办公楼等办公场所，由保卫部负责这一区域的秩序管理，采取蹲守式的保护形式；学生宿舍区，主要涉及学生宿舍、食堂、超市等与学生日常生活息息相关内容，由学生公寓管理中心（以下简称"宿管中心"）负责它的秩序管理，宿管中心雇佣物业人员承担学生宿舍区内的秩序管理，采取巡逻似的保护形式；家属区，主要涉及学校教职工的生活起居等内容，因此，由清华园街道办事处进行统一的管理和服务。针对学校的发案率及学校的特殊性、复杂性，为加大打击力度，有时采取"三区联动"的管理模式。此外，清华大学还拥有一支由学生组成的学生治安服务队和学生校园交通志愿者，在教学办公区、学生宿舍区，根据治安、交通、执勤等情况以巡逻的形式展开工作。清华大学这种区域管理模式有利于师生合作，共同维护校园的安全稳定。

《清华大学保卫部校卫队职责》规定：(1)依据清华大学校园管理制度，检查出入校门人员和车辆，为来宾办理会客登记；(2)查验大宗出校物品，查处无证自行车，保障公私财产的安全；(3)负责校园治安巡逻，维护校园秩序；处理、处置一般治安紧急情况，纠正一般违反校园规定的行为，对可疑情况进行盘查及时送交治安派出所等有关部门处理；(4)负责校门的日常管理及保安队员的管理；(5)负责为各类临时人员办理校门临时出入证。

不同类别的区域管理模式，所达到的管理目标和管理效果虽有所差别，但归根结底都秉承着一个目标——提高校园秩序管理的效率，减少校园突发事件的发生。

三、网格化管理模式

网格化管理最早应用于城市规划、城市管理。什么是网格化管理？是指把需要管理的对象按照一定的标准划分成若干网格单元，使用现代化的信息技术与各网格单元之间的协调机制，使每一个网格之间能够有效地交流和沟通、共享资源、共同管理，最终整合资源、提高管理效率的现代化管理思想。而这里谈到网格化管理，是指将目标对象划分为一个个网格，将这些网格作为管理基层社会的单元，通过对网格内人、地、事、物、组织进行信息采集、管理，实现对目标对象的科学有效管理。

网格化管理模式是现代城市管理的一种前沿且有效的方法。在高校校园内，依托统一的校园管理和数字化平台，将各区域按照一定标准划分单元网格，通过网格内各部位和事件的巡查，建立一种监督和处置相互分离的形式。其优势在于管理者能够主动发现，及时处理，增强管理能力和处理速度，将问题解决在师生投诉之前。目前，共用建筑多家单位共同使用的情况在全国高校较为普遍，为实现健全管理机制，提高管理效率，建立"内部

细化分工、明确职责、责任到人，责任单位和责任人推动网格化管理工作逐渐形成常态化、精细化、规范化”的主动管理模式。

根据这一理念，高校将安全管理网格分为两级。一级网格按照学校空间布局划分，如主校区、家属区、分校区等。各网格主管部门在本网格内以楼宇、平房群落为单位划分二级网格，分别制定工作方案，按学校统一要求加强安全管理，逐层细化落实管理责任。一个单位使用一个或多个建筑物的记为一个网格。多个单位共用一个楼宇的，该楼宇为一个网格，使用楼内面积最大的单位为牵头责任单位，牵头责任单位组织成立楼管会决策协调落实各项安全管理措施。学校周边家属区，把每个社区划分为一个网格，每个楼宇为一个格点。

同时，针对楼宇之外的区域，要采取网格外延和加强校园秩序管理的方法弥补管理缝隙。各二级网格对楼宇周边从治安防范角度出发加强安全管理，提高巡逻防控、技防、物防水平，以学校要害部位、标志性建筑和人员密集场所为重点持续开展室外巡逻防控工作，严防有人滋事扰序，及时发现并妥善处置各类突发事件。

结合高校共用建筑区域的实际情况，相关单位要坚持“高度重视，齐抓共管，加强预防，严格管理”的工作原则，牵头单位和各使用单位充分协调、密切配合，努力克服障碍，确保建立共用楼宇安全管理的长效机制。秉着“精细化管理、多元化参与、科学化配置、规范化运行”的校园网格化安全管理工作格局，共用建筑结合区域实际，以科学发展观为指导，建立完善的网格化工作制度，不断提高网格化安全管理实际效能。同时探索“网格互联、格中有格”的工作机制，进一步夯实共用建筑网格化安全管理的基础，加强资源的整合利用，完善台账式管理机制；根据楼宇的性质、用途和功能，分别建立重点人员教育管控台账、重点部位防控工作台账、重点事项台账、网格防控资源力量台账，并制定楼委会安全管理职责、任务和考核监督工作制度。

校园秩序管理要坚持从室外区域管理延伸到楼宇和单位内部管理。结合学校共用建筑物区域的实际情况，在不影响日常工作的情况下，秩序管理部门应该将现有人力资源分配至所属建筑区域具体实施网格化安全管理工作，并担任所管建筑区域的辅导员、共用建筑区指导员。指导员协助牵头单位，推动建立楼管会，就安全管理业务进行指导协调，督促落实安全管理制度和措施，依照“全面覆盖、不留死角、夯实基础、落实责任、整合联动、有效防控”的原则，以保障学校拥有良好的学习、工作、生活环境为主线，认真履行职责，逐步建立起“全面覆盖、网格到底、权责明确”的网格化管理机制。将区域管理和网格管理相结合，可以实现无缝对接，确保校园秩序管理无死角、无缝隙。

四、“信息化、数字化、智能化”的管理模式

随着信息技术的迅速发展，“数字化、智能化”的管理是信息时代的产物。高校的校园秩序管理并不局限于人防，更多采取人防、技防相结合的管理方式。计算机、视频监控等各种相关网络中所分离的设备及其功能信息，有机地组合成一个既相互关联又统一协调的整体，称其为“数字化、智能化”的管理形式。这种管理形式实质就是使用信息技术手段将网格内人、地、事、物、组织充分整合，搭建数字化管理平台，进行信息的监控、采集、管

理、应对和完成上下双向沟通的管理过程。目前，这在校园的秩序管理中占有不可替代的位置。

这种管理形式可以分为两类。

第一类，是利用信息化手段，将校园的各项有关资源、管理及服务流程数字化，形成校园的数字环境，使现实的校园环境凭借信息系统在时间上和空间上得到延伸。数字化校园旨在从整体性角度来规划和实施校园秩序管理信息化建设，可以让管理人员更科学、更规范地管理数据。例如，北京大学的“校园秩序管理平台”，是将分散的工作环节以技术手段整合并固定，有利于信息保存完整、传输快捷准确，一线工作人员对当日及短周期工作能通过网络直接获取指令性信息，实现指挥自动化。“北京大学约车管理与服务系统”，也是自动化管理的一个重要方面，学校各机关单位、院系通过网络预约车辆，可有效降低误报风险，节约人力成本，提高车辆放行速度和效率。两个系统初步实现了校园秩序管理的信息化、网络化、自动化。

第二类，是利用数字化、智能化工具——实施数字化管理是网格化安全管理的方向和目标。学校可以以区域管理、网格管理为基础，着力推动各类信息化资源整合，开发具有自动分析、自我管理、自动报警的综合智能化管理系统软件，分设应急管理、秩序管理、治安防范、消防管理、通讯组织等子系统，搭建统一操作平台，并以此为载体，搭建包括信息存储、视频联网、分析预警、通讯联络、应急响应等综合性功能的管理平台，逐步实现网格化安全管理各个环节数字化。同时，将校园内的各项管理、服务及环境，形成校内的智能化管理、记录状态，并依靠视频监控系统在时间和空间上得到记忆和监督，可以科学、规范地记录所需要的时间、地点、事件等重要的信息，在突发事件发生和师生员工需要时，通过智能化的工具为其特殊需要提供更方便的、更快捷、更真实的信息。将校园构建成一个集教学、科研、管理、生活为一体的智能化校园秩序管理，以满足教师对科研、教学、管理及学生对学习、科研、生活的个性需求。

这两类管理形式在高校校园秩序管理中应用的较多，意在将比较分散的工作需求整合，信息保存完整，传输快捷准确，以便提高自动化的管理水平，更好地为师生服务。据了解，第二类智能化工具在高校中的秩序管理中至关重要；有的高校将视频监控安装在校园的每一个角落，意在避免盲区的出现；有的高校将视频监控安装在敏感地带和学生宿舍区；有的高校将视频监控安装在室外公共区域及楼宇门口等。不论安装在哪里，都是运用先进的技术手段，在一定区域范围内警戒可能发生的情况，对发生的事件及时捕获、处理和记录相关影像。对重要的部门进出情况进行自动记录，对重要区域提供有效的保护等，是校园秩序管理追求的目标，为维护校园正常教学和生活秩序、保证师生人身财产安全、营造安全、稳定、文明、健康的育人环境奠定基础。

对于高校保卫部来说，应该严格加强门卫管理和校园秩序管理、加强巡逻、加强对敏感部位和重点部位的情况掌握，加大校园的监控力量，做到防患于未然。同时，让“数字化、智能化”的管理形式对行政管理、教学管理和学生服务有所促进。通过先进的科学手段实现有序的、和谐的、平安的校园秩序。

五、安全咨询服务模式

安全咨询服务，是秩序管理人员针对师生在校园中遇到的环境、交通、治安、秩序等问题提出的咨询或求助给予解释或服务，并通过师生的日常监督所反映的管理问题，及时整改。这一模式有利于管理与服务的有机统一，促进安全管理部门内部指挥系统完善，维护校园安全稳定。安全咨询服务可包括安全救助、安全事务咨询、安全教育和安全素质拓展等各方面。

当前，高校师生对于校园秩序、校园安全、校园环境等各方面要求较高，尤其对于校园秩序新形势、校园管理新举措等方面会有疑惑和意见。面对众多的需求，高校需要建立“沟通会”机制，以回复学生中对校园秩序方面的疑惑。通过这一方式间接实现对学生的秩序教育和自我监督，同时也保障师生的知情权、参与权，并鼓励师生进行自我教育。同时，高校应建立“热线”机制，第一时间了解校园内突发事件，第一时间联系相关部门或院系处置，并持续跟进解决进度，力促落实解决方案。

第五章　高等学校校园公共安全管理

第一节　校园治安管理

一、做好治安管理是高等学校的重要职责

高等学校治安管理是指学校安全保卫部门依照国家法律、法规和学校的相关制度，在公安机关的指导下，依靠群众，运用行政手段，维护校园治安秩序，保障学校教学、科研及师生生活等正常进行的行政管理活动。

改革开放三十多年来，高等学校治安管理积累了丰富的经验，这是一笔非常宝贵的财富。但是，随着我国政治经济体制改革的不断深化、社会主义法制建设的日臻完善、高等教育管理体制改革的继续深入，高等学校治安管理既面临着发展机遇又面临着严峻挑战。高校是青年学生集中的地方，个体行为易群体化，治安问题如不及时妥善处理容易激化，甚至引发政治性事件。维护良好的社会治安环境和校园秩序，对于促进高校学生的健康成长和维护社会的政治稳定十分重要。

教育部《学生伤害事故处理办法》(第 12 号令)第九条规定，因学校治安管理“有明显疏漏，或者管理混乱，存在重大安全隐患，而未及时采取措施的”，由此“造成的学生伤害事故，学校应当依法承担相应的责任”。

2015 年 4 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强社会治安防控体系建设的意见》中明确指出：“对因重视不够、社会治安防范措施不落实而导致违法犯罪现象严重、治安秩序严重混乱或者发生重特大案(事)件的地区，依法实行一票否决权制，并追究有关领导干部的责任。”

（一）高等学校治安问题的表现形式

(1) 失窃现象频频发生。偷盗是高等学校治安问题中最普遍、发生频率最高的治安问题。在高等学校中，最易发生偷盗现象的场所主要是学生宿舍、自习室、饭厅和运动场等公共场所，时间主要集中在就餐、体育活动和自习等时间，被盗物品多为自行车、钱包、手提电脑、手机等。

(2) 诈骗伎俩屡屡得手。随着通讯和网络的发展，借助通讯工作和网络的诈骗在各高等学校也呈现愈演愈烈之势。虽然不少大学生都能及时识别出犯罪分子的诈骗企图，但是仍有很大比率的人会上当受骗，甚至蒙受重大经济损失。

(3) 校园外来人员众多。开放式办学是各高等学校普遍奉行的形式，因此，校园除了师生员工外，各种服务机构和人员也可以进入学校，他们来源复杂，难以有效控制；还有一些学生公寓建在校外，治安问题更难得到保证。

(4) 打架斗殴现象也时有发生。年轻人活泼、外向但也容易冲动，许多学生在酒后由于自我控制力差容易产生一些暴力的不理性行为，处理不当甚至会诱发一些冲突事件。

(5) 各类突发事件增多。即在高等学校内突然发生的，对学校的教学、工作、生活秩序造成一定影响、冲击或危害的事件，如自然灾害、大学生非正常死亡、网络或信息安全事件、公共卫生事件等。

（二）高等学校实施治安管理的主要任务

高等学校对校园实施治安管理，创造良好的校园环境，是培养人的需要，也是党和政府的一贯要求。

1990 年 9 月国家教委发布《高等学校校园秩序管理若干规定》(第 13 号令)，该《规定》称："为了优化育人环境，加强高等学校校园管理，维护教学、科研、生活秩序和安定团结的局面，建立有利于培养社会主义现代化建设专门人才的校园秩序"，要求"学校应当加强校园管理，采取措施，及时有效地预防和制止校园内的违反法律、法规、校规的活动。"1997 年 2 月国家教委、公安部发布了《高等学校内部保卫工作规定(试行)》，规定了高校内部保卫工作的主要任务，其中有"落实安全保卫责任制和安全技术防范措施，防止盗窃、破坏和治安灾害事故的发生"；"调解处理学校内部治安纠纷；维护教学区、生活区和其他公共活动场所的治安秩序"等。2005 年 3 月教育部发布《普通高等学校学生管理规定》(第 21 号令)，其中第四十条规定："学校应当维护校园正常秩序，保障学生的正常学习和生活。"2014 年 10 月，中共中央办公厅印发《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》(以下简称《意见》)，《意见》要求学校党委和行政要"维护学校安全稳定，促进和谐校园建设"等。一些省(市，自治区)还结合本地区的实际情况，制定了本地区的有关法规，如《浙江省机关团体企业事业单位治安保卫工作条例》等。2015 年 4 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强社会治安防控体系建设的意见》中明确要求："按照预防为主、突出重点、单位负责、政府监管的原则，进一步加强机关、企事业单位内部治安保卫工作，严格落实单位主要负责人治安保卫责任制，完善巡逻检查、守卫防护、要害保卫、治安隐患和问题排查处理等各项治安保卫制度。"

这些文件表明，党和政府一贯重视并要求学校党委和行政要努力做好学校的治安工作。

二、校园治安管理的主要职责

高等学校治安管理的主要职责是：在学校党委和行政的统一领导下，安全保卫部门与各二级单位充分发挥职能作用，密切配合，依靠广大师生员工，加强校园防控，有效预防并及时查处各类影响校园秩序的案(事)件，保持学校良好的教学、科研和生活秩序，维护学校稳定，为培养和造就社会主义事业的建设者和接班人创造良好的育人环境。高等学校治安管理的职责是按照国家法律、法规规定，由高等学校治安管理机构及其人员担负的治安管理责任的总和的概括，是治安管理职能的具体化。高等学校治安管理的职责主要有以下四个方面。

（一）维护高等学校校园治安秩序

维护校园治安秩序，是为高等学校改革发展和广大师生员工教学、科研、生活创造良好的社会治安环境的重要保证，是治安管理的一项基础性和经常性的任务，它体现了治安管理职能的本质要求。基本内容是做好各项日常业务工作，包括公共复杂场所及重点部位管理、危险物品管理等。

（二）预防、发现和控制违法犯罪活动

预防、发现和控制违法犯罪活动，是高等学校治安管理的重要的、长期的职责。违法犯罪活动特别是严重刑事犯罪活动，直接危害学校公共利益和师生员工的生命财产安全，破坏校园安定，是影响校园治安秩序的主要因素。

（三）辅助公安机关查处治安案件、治安事故，处置治安事件

辅助公安机关查处治安案件、治安事故，处置治安事件，是高等学校治安管理日常的艰巨的任务，它对于维护社会治安和校园安全稳定，减少、挽回损失和防止进一步危害，都有着重要意义。治安案件，是指违反治安管理，依照治安管理处罚法规应当受到处罚、由公安机关依法立案查处的行为。治安事故，是指违反治安管理法律和有关安全规定，造成人员伤亡和物质损失的灾祸，包括火灾、爆炸、中毒、车祸（交通事故）、挤压伤亡、翻沉船、放射性事故。治安事件，是指群体或个人出于某种需要或为达到某种目的，在特定场合引发并导致冲突加剧、事态扩大，扰乱、破坏社会秩序，危害公共安全的群体越轨行为。例如，非法集会、游行、示威，聚众包围、冲击重要机关、部门、机构和单位，聚众堵塞交通，非法占据公共场所，聚众哄抢，聚众滋事等行为。

（四）为广大师生员工提供服务

为广大师生员工排危解难，是高等学校治安管理职能决定的。在广大师生员工人身、财产安全受到侵犯或者处于其他危难情形之下时，应当立即救助；对广大师生员工提出的解决纠纷的要求，应当给予帮助；负责受理、查找师生员工遗失物品；积极参加抢险救灾和社会公益工作。

三、改进高等学校治安管理的对策

（一）大力加强师生员工的法制教育

1. 加强大学生思想政治教育工作

要加强对在校大学生思想政治教育工作，使学生树立积极向上的人生观、价值观、世界观。要改变传统的灌输式的思想政治教育方式，通过加强辅导员与学生的交流，鼓励学生参与社区活动等多种途径，将思想政治工作做到“春风化雨，润物无声”，为营造和谐的校园环境打下坚实的基础。

2. 加强大学生的法制观念

要进一步加强大学生的法律意识的培养，使学生通过学习法律知识，会用法律的武器维护自身的合法权益。对在校大学生进行普法教育，应注意长期性与针对性相结合，课程设置上要有相关的法制教育内容，适时邀请相关执法部门执法人员到校举案说法，使学生做到知法、懂法，进一步用法律武器来保护自己，提高自我保护意识与能力。

3. 提升学生的自我防范意识

由于涉世不深，大学生自我管理的意识较差，思想单纯，缺乏社会生活经验，防范意识不高，这在客观上给案犯以可乘之机。因此，高等学校要通过针对性的教育，提高大学生的自我防范意识。例如，通过高等学校中常见的盗窃案例，教育学生要形成妥善保管财物的意识；通过诈骗案例，使学生了解此类案件的规律、特点及作案方式，从而树立防范意识；教育学生遇到突发问题要及时和公安机关、老师或同学沟通，很多受害人就是遇到问题没有及时沟通，从而导致问题升级。

（二）打造一支高素质的保卫队伍

1. 建立健全保卫队伍的培训制度

高等学校保卫机构要建立严格的招人、用人制度，并根据不同岗位的实际情况，制定相应的岗位职责标准，使能者用其才，充分发挥每个人的能动作用。加强校卫队员的教育与培训，充分发挥“校园卫士”的作用。通过学习培训，增强队员身体素质、工作责任心和使命感，改进工作方法，提高工作效率；通过学习科技知识，掌握高科技，从网络信息“巡逻”中随时发现违法活动，掌握打击犯罪、维护校园安全稳定的主动权。

2. 建立健全校园治安管理制度

保卫部门作为校园治安的主要防治力量，要坚决落实值班制度、巡夜制度、门卫制度、保卫干部值班制度，严格落实 24 小时治安巡逻、巡查制度。同时，在高等学校改革的过程中，学校的保卫部门只能加强，不能削弱。高等学校保卫部门要强化内部管理，加强校园各处尤其是重要场所的防范和检查，以确保安全。

3. 建立健全治安群防群治队伍

在实际工作中，高等学校还应该组建包括保卫专职干部、保安队员、学生志愿者及后勤水暖电气及食堂、宿舍等方面工作人员在内的群防群治队伍，并在实际工作中充分发挥各自的优势，共同维护校园的安全稳定：一是专职保卫干部和工勤人员发挥主导作用，担负起校园综合防控的组织协调和管理工作；二是充分发挥专职保安队员在校园巡逻、出入口管控、公共区域管理、重点部位看护、突发事件处置等工作中骨干作用；三是充分发挥以后勤管理人员为主的专业技术队伍在水电气热等设施的运转、饮食卫生管理、危险物品管理、实验室管理等专业技术方面的安全保障作用；四是发挥以学生为主的学生治安服务队的作用，使其作为校园安保专业队伍的辅助力量，增强了校园安保的辐射程度，并有效地发挥他们在校园综合防控工作中的组织优势和群众优势。

（三）加大校园人防、技防、物防的投入力度

1. 从人防角度增强校园安保力度

校园的安保人员作为保护校园安全的第一道防线，应该得到重视。学校应该加大投入，理顺关系，加强考核和监督管理，奖勤罚懒，通过建立考评机制来提高安保人员的待遇，同时提高这部分人员的工作积极性。

2. 从技防角度提升校园安防能力

现在的技防水平已经大大提高，监控系统是很好的技防手段。根据大学校园的特点，校园实时监控系统要本着重点区域重点布防，监控点大面积覆盖，尽量减少盲区，选用多路输入和多组报警输入方式，以保证能对整个校园的防盗、防火、校园管理等工作发挥重要作用。

（四）加强高等学校校园周边治安综合治理

上级主管部门、政府有关职能部门及各高等学校要相互联合、齐抓共管、形成合力，加强校园周边治安环境的整治工作。

1. 高等学校要加强大学生思想道德教育和日常管理工作

加强大学生思想道德教育和日常管理工作，最大限度地降低校园周边黑车、日租房和网吧的市场需求。教育学生从自身安全角度出发自觉抵制黑车，自觉远离不良网吧，自觉守住道德底线。高等学校保卫部门要切实转变观念，在实际工作中克服体制不顺所产生的影响，工作上立足于自己，不等不靠，变静为动，变消极为主动，走出办公室，到一线，到基层，直接参与现场管理，解决实际问题。要克服被动服务的思想观念，不能等事故发生，等师生报案，应积极主动、想方设法去发现安全保卫工作中存在的漏洞与薄弱环节，及时掌握校园及周边治安新动态。

2. 政府职能部门要加强整治和监管力度

要从维护高等学校校园秩序的高度出发，依法整治校园周边的商业网点，治理日租房、网吧和黑车的违规行为。2002 年 12 月，教育部、公安部下发《关于加强高校安全保卫工作的通知》，要求“各地公安机关和教育部门要把维护高校及周边地区良好的治安秩序摆到突出位置来抓。公安机关要切实加强各项治安管理工作，严厉打击高校及周边地区存在的各类违法犯罪活动，危害师生人身和财产安全的案件要尽快破，对侵扰学校、学生的流氓恶势力要依法严惩，对校园及周边场所存在的‘黄、赌、毒’等社会丑恶现象要坚决铲除，努力为高校营造良好的教学、科研和生活秩序。”加强对辖区内居民的宣传教育，引导广大市民关爱大学生，从国家民族的前途命运、维护社会稳定的大局出发，摒弃唯利是图、见利忘义的错误思想，合法经营。民政、劳动社会保障等政府部门，切实做好对高等学校周边地区家庭经济困难群众的帮扶工作，帮助他们寻找更好的就业门路。加强对高等学校周边的公共交通建设，增设线路，增加公共自行车的投放，改变过去的出行状况，让市民和学生的出行需求都能通过公共交通来满足，从而挤压黑车的生存空间。加强高等学校周边正规旅馆业的建设力度，开工建设正规的旅店、宾馆，满足市场需求。加强校园周

边地区的治安和环境综合治理，创造一个平安、和谐、优美的校园周边环境。

第二节　交通安全管理

一、校园交通安全管理概述

（一）校园交通安全管理的工作范畴及其特点

(1) 校园交通是界定在校园范围内的交通活动，主要包括交通主体、交通客体以及其他与交通相关的因素，如交通安全宣传教育。

(2) 高校交通管理是指各高校针对其校园内交通现状，组织特定部门、特定人员进行管理，以维持校内交通通畅，保障行人及车辆安全，并形成相应的管理办法及措施。其具体内容包括了对进出校园车辆及行人的管理，对校园车辆行、停的限制，对道路和交通设施的管理使用，对交通违章现象的处理以及对突发交通事故的应急处理等。

(3) 高校校园交通有以下特点：①大学文化特点。大学校园是城市中特殊的社区单元，是生产知识、传播知识和应用知识的场所，是为了师生学习、工作、生活需要而建设，与其他类别单位相比具有自己的特点和文化。良好与安全的交通环境是培养人才和进行教学、科研的重要保障。②校园交通主体复杂。主体一般可分为行人、非机动车和机动车几大部分。行人主要包括校园中步行的师生、工作人员及一些临时入校人员；非机动车以师生使用的自行车为主，同时还包括部分师生使用的电动自行车；机动车一般包括教职工、校内家属及社会来访者等使用的办公车辆或私人车辆。③校园交通客体缺乏统一规范。交通设施与交通空间一起组成了校园交通管理的客体。交通设施包括交通信号灯、交通标志、交通标志线、减速设施等道路交通设施以及监控系统、卡口系统等信息管理设施，其设立和校园道路、广场、停车场等校园交通空间的建设并没有形成针对高校的具体规范。④校园内的交通事故与交通纠纷往往具有敏感性，处理不好，可能会引起不安定事端，甚至会影响校园稳定。

（二）校园交通安全要依法依规管理

(1)《中华人民共和国道路交通安全法》（于 2011 年第二次修正）对于社会交通管理的各项主要内容都进行了相应规定和说明，包括车辆（含机动车、非机动车）和驾驶人，道路通行条件，道路通行规定，交通事故处理，执法监督，法律责任等。这是对所有车辆及其驾驶人和行驶道路的最基本最权威的法律规定，其许多内容应适用于校园交通管理。

(2)《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》2004 年由国务院常务会议通过，是我国行人、非机动车、机动车参与交通行为的基本法规，是交通警察对交通行为做出处罚的依据。一旦校园内发生交通事故，交管部门可根据实施细则的具体条款进行责任判定。

(3) 由于目前我国尚缺少全面适用于校园交通安全的行政法规和地方法规，因此建立各高校自身的校园交通管理规章制度有着重要意义。高校的主要成员是学生和教师，

他们需要的是一个安静和安全的环境，而过多的机动车进入校园会对这种环境造成很大的影响，这使校园交通安全管理有其特殊性。校园交通管理的目的在于保障高校师生交通安全和高校正常的教学过程，这就必须对进入校园的机动车数量和速度有明确的限制。不同高校的具体情况也不相同，不少高校都根据各自特点制定了《校园交通管理规定（办法）》，与国家法律法规体系相配合，共同为校园交通安全保驾护航。

（三）校园交通安全管理的重要意义

（1）校园交通安全管理为校内师生员工和来访人员提供切实的安全保障。

近年来，各高校校内人员的机动车保有量快速增加，校外人员的机动车进出校园的需求也快速增长。机动车的大量涌入加剧了校园内的人车矛盾，校园交通状况日趋复杂，交通压力加大，校园交通事故时有发生。因此，无论是高校教师、学生及家长，还是来访人员都对校园交通安全的需求越来越强烈。各高校纷纷加强了校园交通安全管理工作，全力为师生提供安心学习、工作的校园交通环境。

（2）校园交通安全管理是维护校园稳定的重要基础。

高校是社会稳定的重要敏感场所，师生在校园里发生交通安全事故往往会引起社会的广泛关注，有时甚至会引发校园群体性事件。如河北某高校曾经就发生了机动车撞到学生后的群体性事件，“我爸是李刚”这则新闻被社会热议。因此，做好校园交通安全管理工作，既可以有效夯实校园安全基础，又可以避免校园交通事件变成影响校园安全稳定的诱发因素。

（3）校园交通管理为学校事业发展提供支持。

随着社会和城市建设不断进步和发展，很多大学已成为城市的一部分，校园管理方式也逐渐向开放式转变。而学校事业发展也离不开社会各方面的配合和支持，校园在疏解无关机动车出行需求的同时，也要努力做好来访车辆的交通引导和管理工作。提升校园交通管理水平，适应社会交通管理水平甚至国际化水准，同时在管理过程中体现学校开放形象和文化特色，可以为学校事业发展提供更加良好的环境和支持。

二、当前高等学校校园交通安全管理面临的主要问题

（一）当前，校园交通安全管理面临着极大挑战

伴随着高等教育事业的快速发展和高校办学规模的不断扩大，校园日益开放，校园交通需求呈现多元化，而校园交通管理制度还不完善；社会联系大大增加，高校及周边车辆增多但校园停车资源严重不足，校内及周边容易发生交通拥堵；高校在扩展校区时规划不合理，内部管理人员不足，交通设施建设状况参差不齐，增大了校园交通管理的难度；一些教师和学生的交通安全意识淡薄，不顾交通规则、无视他人安全等一些不良习气侵入校园，给交通安全带来了很大威胁。

（二）高等学校校园交通安全管理当前面临以下主要问题

1. 相关法律法规对校园交通安全管理支持不够

《中华人民共和国道路交通安全法》规定："'道路'，是指公路、城市道路和虽在单位管辖范围但允许社会机动车通行的地方，包括广场、公共停车场等用于公众通行的场所。"但绝大多数高校的日常交通安全管理没有公安执法力量的进入，有些管理部门表示校园交通安全管理不属于《道路交通安全法》的管辖范畴；《企事业单位内保条例》也有类似问题。这些在客观上造成学校内部交通安全管理处于得不到执法部门大力支持的尴尬境地，高校只能自行制订校园交通安全管理制度来进行管理。学校管理人员对待校内乱停车、超速等交通行为只能进行督导，无法采用更加有力的治理措施实现对违规人员及车辆的有效约束，工作成效差。

2. 校园交通安全事故时有发生

（1）高校的大部分交通事故是由于在校园内或校园周边发生机动车与行人或非机动车相撞引起的。校园内机动车数量逐渐增加，而慢行系统不完善、道路狭窄、机非混行，增加了交通事故发生的概率。校园交通参与人员交通安全意识淡薄也是主要原因之一。一方面"十次事故九次快"，机动车驾驶速度过快容易引发交通事故；另一方面部分师生认为校园交通不同于社会道路交通，校园内应该很安全，自行车逆行抢行、行人随意横穿道路、走路和骑车低头看手机等情况屡见不鲜，这些行为都存在较大的安全隐患。

（2）骑行摩托车、电动车引发的交通事故增多。近年电动自行车数量增长较快，其速度快、机动灵活、行驶声音较小，但相应的安全监管缺乏、骑行人违规情况经常发生，造成了较大的交通安全隐患。随着互联网经济发展，快递送餐等服务在给师生带来方便的同时，给校园交通也带来新的问题。由快递送餐使用电动车所造成的交通事故数快速上升。高校想加强管理却无法可依，2015 年北京市就有八所高校不得已采取了拒绝此类车入校的管理措施。

3. 校园交通秩序相关的矛盾与问题日渐突出

（1）高校校园人流量大，机非混行严重。近年来，随着大学每年招生人数的持续上升，校园内的学生已处于相对饱和状态，而高校非机动车与机动车的数量都有较大幅度的增加，步行人流、自行车及机动车相互交织形成混合交通流。行人、非机动车、机动车三者之间要想和平相处，"分道扬镳"是一种必然的选择。而目前各大高校中交通干道非机动车与机动车混行现象普遍存在，一些道路甚至没有人行道，其秩序混乱状况超过社会道路。

（2）校园交通具有潮汐性。大学作息时间表较为统一，学生和教师的作息规律具有阵发性潮汐性的特点，使校园交通状况也具有很强的阵发性和潮汐规律。表现在上下课高峰期主要道路拥堵不堪，"人满为患"，各个方向的自行车形成了"堵车"的景象。

（3）校园内机动车停车位普遍不足，其中地下车位仅占很小比例，日益增长的机动车数量与有限的停车空间之间相矛盾，地面停车状况很难达到良好的秩序，"偌大的校园已容不下更多的机动车"了。一旦遇到新生入学、毕业典礼、校庆等重大活动举办时，停车矛

盾就更加尖锐。这个问题短时间难以得到有效缓解,长远也不容易彻底解决。

(三)校园交通安全管理问题产生的主要原因

(1)行业主管和专业主管的二元主体造成实际管理中存在空白点和薄弱环节。国家和地方教育主管部门对于校园安全包括校园交通安全的主动参与筹划还不够,缺乏更加专业的指导,不能完全满足广大师生的安全需求。而安全主管部门对于高校特殊性和校园文化特点的认识也不足,不能对校园交通安全管理施以更细致的考量。

(2)多数高校特别是老校区的校园规划比较陈旧,在建设和发展过程中忽视对于交通影响的评估,校园用地资源紧张使停车资源不足的问题得不到重视。而一些新建校区则有很大改善,绝大多数新校区环境优美,交通顺畅,停车资源充足,校园秩序良好,交通事故也随之减少。

(3)校园交通参与群体的利益多元,难以出台有效的管理措施。相比社会交通,校园交通参与主体更为复杂:学生群体频繁往返于教学区与生活区之间,主要交通方式为步行与非机动车;教职工群体在校园内部主要来往于教学区与办公室之间,交通方式选择机动车、非机动车、步行均有一定比例,由于越来越多的教师居住在校园外,教师驾车人数快速增加;随着业务联系增多,外来进校人员也逐渐增多,交通方式以机动车为主。校园交通必须以慢行为主的特点给管理工作带来的更多挑战,而许多机动车驾驶员对此还不是很理解,良好的汽车文化及交通文明程度还有待提升。

三、校园交通安全管理的对策

(一)认真落实好校园交通安全管理责任制

(1)《高等学校校园秩序管理若干规定》(教育部第 13 号令)和《普通高等学校学生管理规定》(教育部第 21 号令)中都明确规定"学校应当维护校园正常秩序","加强校园管理,采取措施,及时有效地预防和制止校园内的违反法律、法规、校规的活动",维护校园的良好秩序。《学生伤害事故处理办法》(教育部第 12 号令)规定:"学校的安全保卫、消防、设施设备管理等安全管理制度有明显疏漏,或者管理混乱,存在重大安全隐患,而未及时采取措施",由此"造成的学生伤害事故,学校应当依法承担相应的责任"。

各高校应依据相关法律法规,按照"党政同责,一岗双责,失职追责"的要求,建立完善校园交通安全管理责任制度体系。大多数高校实行学校和院系两级的管理体系,学校层面设立由主要领导负责的交通安全管理委员会,主任由校长或主管安全工作的副校长担任,安委会下设办公室,办公室设在保卫处。保卫处一般建有专门的交通管理机构(交通科);院系也相应成立以主要负责人牵头的交通安全工作小组,安排专兼职人员负责交通安全管理工作。学校按年度与各院系签订交通安全责任书,每年制定交通安全管理工作计划和进行总结评估。学校增加专门经费投入,保卫处不断加强管理队伍建设和交通安全设施建设。

(2)多数学校都建立了一套适合本校实际情况、较为完善的校园交通安全管理规定,

并随着社会快速发展，其规定应相应及时调整和补充。公安交通管理部门在进行校园交通事故责任认定时，在法律框架下也会参考学校的规章，例如许多高校都主动提醒驾驶员“校园内机动车须避让行人和非机动车”，交警也会参考此原则来确定事故责任，以保护弱势一方。在当前校园交通管理尚有法律空白点的情况下，学校应积极主动作为，对校园机动车、电动自行车的管理设定明确的规定，依法依规管理。

(3)《中华人民共和国道路交通安全法》规定：“机关、部队、企业事业单位、社会团体以及其他组织，应当对本单位的人员进行道路交通安全教育。教育行政部门、学校应当将道路交通安全教育纳入法制教育的内容。”

高校要不断加强交通安全宣传教育。①应加强对在校师生的安全知识教育，增强师生的交通安全意识，要求他们遵守学校的交通管理制度，提高自我防范能力，减少事故发生。②应加强对驾驶人员的教育。经常入校或校内的驾驶员应签订交通安全承诺书，培养良好的驾驶习惯。定期组织驾驶员学习相关案例，学习安全知识及相关法律法规，及时掌握当前的交通安全形势及相关信息，提高驾驶员的交通安全意识。③交通安全教育可以采取多种形式。应该加强与相关部门、特别是当地公安交管部门的联系与配合，邀请专业人士开展讲座，为师生答疑解惑，同时对校内交通情况评估，及时解决校内交通存在的安全隐患。开展以校园交通安全为主题内容的实践活动，让广大师生积极参与。可以在校园内设置交通安全警示牌、安全知识提示屏幕、校内广播；在教学楼内设置宣传橱窗、黑板报、宣传挂图，学校网站上设置固定的交通安全栏目；向学生分发交通安全手册，举行安全知识讨论及竞赛等。④组织专门的交通巡查队伍负责校园日常交通安全管理。例如在交通繁忙的十字路口安排专门的交通疏导人员，组织物业管理人员和学生志愿者加强非机动车的停放管理，避免乱停乱放造成交通拥堵。

（二）积极优化校园交通整体规划

(1) 校园交通管理要达到安全、畅通，需要制订科学合理的管理规划。目前校园交通管理包含在校园总体建设与发展规划、校园环境与资源规划之中，还没有单独的理论体系。

Dober 的 *Campus Landscape* 一书从景观设计学的角度，分类论述了校园大门、车行道、步行道、自行车道等校园交通系统的组成部分。Charles W. Moore 在 *Campus & Community* 一书中，将大学作为城镇来设计。Clarence Perry 和 Clarenee Stein 提出了邻里单元理论：即以学校确定一定规模的邻里单元，过境交通大道布置在四周形成边界，邻里内部布置足够的公共设施，内部交通为步行系统，内部道路不与外部衔接。荷兰的温奈尔福提出“交通稳静化”理论，尝试通过限制车速、降低交通流量来实行人车共存模式，使行人安全与环境质量均得到保障。而我国的周逸湖、宋泽方的《高等学校建筑规划与环境设计》一书中，在校园道路一章中阐述了校园道路系统的一些规划问题，介绍了车行路、步行路、自行车路以及机动车停车场的规划案例。

(2) 我国高校在扩大、调整、合并的实际建设中表现出三种主要的校园类型：①关注人车分流的新型单一校园，创造了环型、树枝型等多样的路网形式；②大学城、高教园区等形式的城市型大学园区，交通联系主要依赖快速道路和公共交通；③多校区模式，较长

的空间距离使得校园的内部交通问题已经扩展为校区之间的城市交通问题。由此，各高校应进行深入的调查研究，充分了解整个交通系统的具体需求，制订出适合学校现状和长期发展的管理规划。

（3）校园交通系统优化策略的遵循原则有：便捷性原则，安全性原则，和谐性原则与因地制宜原则，要根据校园内建筑、景观的实际情况，合理分配交通空间、配置交通设施，同时尽可能地保证校园环境的舒适和宁静。具体有以下几种主要的优化策略：一是校园空间的集聚布局策略；二是校园道路网的疏解策略；三是校园出入口的布局与组织策略；四是校园交通的机非分流策略。高校在进行校园交通系统优化时，应该优先保证校园内集中、大规模教学活动的交通需求；根据校园空间容量的限制，确保步行、自行车的优先地位，有条件地发展公共交通等交通方式，避免机动车的过度使用，进而建设“无车校园”；将校园交通置于城市环境中，与城市道路、公交等紧密联系，促进校园与城市交通的衔接与流动。

（4）各高校可考虑本校各时段、各区域内人流及车流的不同，灵活采用分时段、分区域开放的方式，在行人、非机动车较多的时间和区域限制机动车通行，合理利用有限的交通资源，达到更加优化的交通管理效果。甚至可根据自身校园环境的特点，合理进行道路规划，在人流较大的区域设置车辆禁行区，根据与校外交通交流的密切程度安排机动车、非机动车分校门出入。

（三）合理选择适合学校特点的交通管理机制

在校园交通活动中，由于机动车速度快、机动性强、占用校内交通资源也最多，是校园交通主体最主要的组成部分，也是引发校园交通问题的主导因素，因此要对机动车进行有效的安全管理。随着社会机动车数量的增多，行停资源愈发显得不足，制约校外车辆借道校园内部、减少校园内部车辆数量、保障师生正常工作和学习、限制无关车辆进入校园已成为高校校园交通安全管理的重要内容。

根据校园开放程度的不同，各高校针对机动车采用交通管理机制的主要有：无限制通行管理、收费管理、预约管理。其中，对于校内机动车普遍采用凭证方式，对于校外无证车辆则采用了预约或收费等不同方式。

（1）收费管理。一般做法包括核发车证、门卫管理、计时收费等，无证车辆进校时领取计时卡或记录车牌，出校时按规定计时交费，部分特殊车辆免收停车费，也可以由校内接待“停车券”代为付费或免费。其有利之处为：缓解校外无关车辆穿行校园、挤占校内停车位的问题。问题与难点为：出校门压力大，个别逃费或拒交费情况容易拥堵校门；对无关进校车辆的屏蔽效果有限，校外车辆“合法”入校；管理部门需要承担财务管理责任和风险；车辆发生损坏会要求学校赔偿等。

（2）预约管理。一般做法包括核发车证、门卫管理、预约进校等。无证车辆提前通过网络、电话预约，经批准后方可入校。其有利之处为：有效控制进校车辆数量，很大程度上解决了校外无关车辆穿行校园、挤占校内停车位的问题；不收费理念容易得到社会的认可和赞许。问题与难点为：进校门压力大，无证、无预约车辆容易拥堵校门；预约工作会增加校内接待院系工作负担；而预约管理过严会产生一些法律问题与社会压力。

另外，已经有一些学校开始建设基于校园的微公交系统，通过增加一定数量的园区公共交通车，来缓解校园交通压力，同时满足对机动车进行限制后的部分交通需求。

（四）加强和完善校园交通安全基础设施建设

（1）加强基础设施建设。整修路面，增加路灯及交通灯，清除路面障碍，保证线路畅通；同时在十字路口、教学馆门前、食堂等行人集中通过的地方和路段设置斑马线及减速带。在主要道路施划交通标示线，设立交通护栏，分离机动车与自行车道，增加步道。转弯路段设置广角镜。设立必要的交通安全标志，如限速、转弯、禁停、禁鸣笛、车辆慢行等标志，提醒司机、行人注意交通安全。尤其在易发生事故的路段要设立警告标志，也可以增设一些指示路牌，让外来车辆容易找到目的地。上述交通信号、交通标志和交通标线要按照国家标准设立，并根据需要及时更换、增设。

（2）合理增加停车位。加大对道路、教学办公楼周围环境的改造，拓宽校园主要道路，增加楼群周围的停车泊位，保证主要道路双向行驶，而部分人流较少的道路两侧可改为临时停车地点。增加地面资源的同时，结合新建楼宇增加地下停车资源。同时，联合相关部门在校门附近多设立公共停车位供访客使用。宣传引导需要进校的机动车驾驶人员逐渐改以步行方式入校，既能缓解校内停车位不足的压力，又能减少校内机动车的流量。一些高校已提出“无车校园”的理念并逐步付诸实践（“无车”更多是指地面上没有私家车的停放）。在增加机动车停放资源的同时，应该设置分类停车点，将自行车、电动车和机动车分开停放，增加停车效率，避免交通混乱。

（五）借助信息科技手段不断提升校园交通管理水平

（1）高校应加强信息技术在校园交通管理中的应用，积极推广建设智能交通管理系统。在交通情况复杂的路段设立监控设备，实时监控各路段交通情况，做到及时预防、及时处理。在视野开阔的入口附近安装地图大屏幕，标出明确的机动车可行驶路线，避免机动车误入非行驶路段造成交通拥堵。建立校园控制指挥中心，通过视频监控及时发现并准确处理校园交通事故。

（2）通过网络信息系统进行校园车证发放。车证系统可以调用人事管理系统和房屋管理系统的基础数据，实行数据的准确和互通。对车辆出入校门的管理，可通过车牌拍照识别设备，或者远程电子感应设备，提高出入口通行效率和识别准确性。对外来车辆的管理，通过网络提前预约和校门车辆管理系统的联动，及时判别放行与否，发现涉案可疑车辆。在管理校园交通违章行为方面，可以增加检查车辆超速、违停的摄像头，建立违章车辆记录数据库，根据记录情况及时予以相应处理，保障校园交通良好秩序。

随着科学技术的发展和实际需要，进一步可以通过校门车辆管理系统、校内卡口系统、地面（地下）停车场管理系统的联动，辅之以路侧预警系统，来共同构建校园交通管理智能诱导系统，使机动车更加顺畅安全地在校内行驶，同时保障行人的安全。

第三节 消防安全管理

高等学校是人员、科技密集的场所，消防安全是高等学校安全工作的重中之重，它不仅涉及师生的生命财产安全，而且极易造成群死群伤的重大事故，对校园安全稳定及社会造成巨大的负面影响。

高校开展消防安全工作应认真贯彻国家法律法规，依据《中华人民共和国消防法》、各省市《消防条例》《机关团体企业事业单位消防安全管理规定》及《高等学校消防安全管理规定》等法律、法规，加强和规范学校消防安全管理工作，预防和减少火灾危害，保障师生员工人身财产安全和学校财产安全。

高校消防安全工作应贯彻“预防为主、防消结合”工作方针。结合学校自身实际，坚持领导重视、宣传教育先行、规章制度完善、岗位责任落实、隐患台账健全，日常专项经费投入到位；基础消防设施、设备维保和检测正常，确保完好有效；定期实施演练和完善预案；报警及时、出警迅速、处置得当，损失最小的工作原则。采取一系列切实可行的措施，确保校园师生生命及财产安全，坚决杜绝重大火灾事故的发生。

一、做好消防工作是学校各级领导和全体师生的共同责任

（一）建立和完善消防安全责任制

依据《高等学校消防安全管理规定》第二章“消防安全责任”中规定：“学校法定代表人是学校消防安全责任人，全面负责学校消防安全工作”；“分管学校消防安全的校领导是学校消防安全管理人，协助学校法定代表人负责消防安全工作”；“其他校领导在分管工作范围内对消防工作负有领导、监督、检查、教育和管理职责”；“学校必须设立或者明确负责日常消防安全工作的机构”；学校二级单位和其他驻校单位应当履行相应消防安全职责；“校内各单位主要负责人是本单位消防安全责任人，驻校内其他单位主要负责人是该单位消防安全责任人，负责本单位的消防安全工作”；学生宿舍管理部门除履行一般单位共性的职责外，还应当结合本身特点，履行相应的消防安全管理职责。

绝大多数学校的安全保卫部门是学校日常消防安全工作的管理机构，对其应配备能够满足工作需要的专职消防管理员，对学校的消防安全工作行使管理和监督，依据《高等学校消防安全管理规定》，其消防安全管理职责主要包括：

负责学校消防安全年度工作计划、年度经费预算的拟订，以及学校消防安全责任制、灭火和应急疏散预案等消防安全管理制度制定；

负责消防安全责任制的监督检查；

负责监督检查消防设施、设备、器材的使用与管理；

确定学校消防安全重点单位（部位）并监督指导其做好消防安全工作；

监督检查有关单位做好易燃易爆等危险品的储存、使用和管理工作，审批校内各单位

运用明火作业；

开展消防安全教育培训，组织消防演练，普及消防知识，提高师生员工的消防安全意识、扑救初起火灾和自救逃生技能；

定期对志愿消防队等消防组织进行消防知识和灭火技能培训；

推进消防安全技术防范工作，做好技术防范人员上岗培训工作；

审批校内装饰装修工程的动火作业，办理动火证；

受理驻校内其他单位在校内和学校各单位新建、扩建、改造及装饰装修工程和公众聚集场所投入使用、营业前消防行政许可证或者备案手续的校内备案审查工作，督促其向公安机关消防机构进行申报，协助公安机关消防机构进行建设工程消防设计审核、消防验收或者备案以及公共聚集场所投入使用、营业前消防安全检查工作；

建立健全学校消防工作档案以及消防安全隐患台账；

协助公安机关消防机构调查处理火灾事故，协助有关部门做好火灾事故处理及善后工作。

（二）开展全员消防安全教育和培训

《中华人民共和国消防法》规定："机关、团体、企业、事业等单位，应当加强对本单位人员的消防宣传教育"。学校要按照规定，对师生员工开展系列消防安全教育和培训，主要内容有：国家消防工作方针、政策，消防法律、法规；本单位、本岗位的火灾危险性，火灾预防知识和措施；有关消防设施的性能、灭火器材的使用方法；报火警、扑救初起火灾和自救互救技能；组织、引导在场人员疏散的方法等。

《高等学校消防安全管理规定》中特别强调了"对学生进行消防安全教育"。学校要按照要求对学生进行消防安全教育，使其了解防火、灭火知识，掌握报警、扑救初起火灾和自救、逃生方法。重点开展学生自救、逃生等防火安全常识的模拟演练，每学年至少组织一次学生消防演练；根据消防安全教育的需要，将消防安全知识纳入教学和培训内容；对每届新生进行不低于 4 学时的消防安全教育和培训；对进入实验室的学生进行必要的安全技能和操作规程培训；每学年至少举办一次消防安全专题讲座，并在校园网络、广播、校内报刊开设消防安全教育栏目。

学校二级单位应当组织新上岗和进入新岗位的员工进行上岗前的消防安全培训。消防安全重点单位(部位)对员工每年至少进行一次消防安全培训。学校及各二级单位的消防安全责任人、消防安全管理人；专职消防管理人员、学生宿舍管理人员；消防控制室的值班、操作人员等其他人员，应当依法接受消防安全培训。

二、做好学校消防工作的主要措施

学校除按《高等学校消防安全管理规定》要求认真"落实逐级消防安全责任制和岗位消防安全责任制，明确逐级和岗位消防安全职责，确定各级、各岗位消防安全责任人"之外，还应当做好以下几项工作。

（一）做好消防安全工作重点要害部位的安全管理

按照《高等学校消防安全管理规定》的规定，学校应当将下列单位（部位）列为学校消防安全重点单位（部位），并且学校要按照有关法律法规履行消防安全管理职责，设置防火重点要害部位标志，实行严格消防安全管理。

（1）学生宿舍、食堂（餐厅）、教学楼、校医院、体育场（馆）、会堂（会议中心）、超市（市场）、宾馆（招待所）、托儿所、幼儿园以及其他文体活动、公共娱乐等人员密集场所；

（2）学校网络、广播电台、电视台等传媒部门和驻校内邮政、通信、金融等单位；

（3）车库、油库、加油站等部位；

（4）图书馆、展览馆、档案馆、博物馆、文物古建筑；

（5）供水、供电、供气、供热等系统；

（6）易燃易爆等危险化学物品的生产、充装、储存、供应、使用部门；

（7）实验室、计算机房、电化教学中心和承担国家重点科研项目或配备有先进精密仪器设备的部位，监控中心、消防控制中心；

（8）学校保密要害部门及部位；

（9）高层建筑及地下室、半地下室；

（10）建设工程的施工现场以及有人员居住的临时性建筑；

（11）其他发生火灾可能性较大以及一旦发生火灾可能造成重大人身伤亡或者财产损失的单位（部位）。

（二）开展安全检查和隐患排查整治

《高等学校消防安全管理规定》对消防安全检查和隐患整改做出了明确的规定。按照规定，学校消防安全主管部门，每季度至少进行一次消防安全检查。消防安全检查应当填写检查记录，检查人员、被检查单位负责人或者相关人员应当在检查记录上签名，发现火灾隐患应当及时填发《火灾隐患整改通知书》。检查的主要内容包括：

（1）消防安全宣传教育及培训情况；

（2）消防安全制度及责任制落实情况；

（3）消防安全工作档案建立健全情况；

（4）单位防火检查及每日防火巡查落实及记录情况；

（5）火灾隐患和隐患整改及防范措施落实情况；

（6）消防设施、器材配置及完好有效情况；

（7）灭火和应急疏散预案的制定和组织消防演练情况；

（8）其他需要检查的内容。

校内各单位每月至少进行一次防火检查。防火检查应当填写检查记录。检查人员和被检查部门负责人应当在检查记录上签名。检查的主要内容包括：

（1）火灾隐患和隐患整改情况以及防范措施的落实情况；

（2）疏散通道、疏散指示标志、应急照明和安全出口情况；

（3）消防车通道、消防水源情况；

（4）消防设施、器材配置及有效情况；

（5）消防安全标志设置及其完好、有效情况；

（6）用火、用电有无违章情况；

（7）重点工种人员以及其他员工消防知识掌握情况；

（8）消防安全重点单位（部位）管理情况；

（9）易燃易爆危险物品和场所防火防爆措施落实情况以及其他重要物资防火安全情况；

（10）消防（控制室）值班情况和设施、设备运行、记录情况；

（11）防火巡查落实及记录情况；

（12）其他需要检查的内容。

校内消防安全重点单位（部位）应当进行每日防火巡查，并确定巡查的人员、内容、部位和频次。其他单位可以根据需要组织防火巡查。校医院、学生宿舍、公共教室、实验室、文物古建筑等应当加强夜间防火巡查。防火巡查人员应当及时纠正消防违章行为，妥善处置火灾隐患，无法当场处置的，应当立即报告。发现初起火灾应当立即报警、通知人员疏散、及时扑救。防火巡查应当填写巡查记录，巡查人员及其主管人员应当在巡查记录上签名。巡查的内容主要包括：

（1）用火、用电有无违章情况；

（2）安全出口、疏散通道是否畅通，安全疏散指示标志、应急照明是否完好；

（3）消防设施、器材和消防安全标志是否在位、完整；

（4）常闭式防火门是否处于关闭状态，防火卷帘下是否堆放物品影响使用；

（5）消防安全重点部位的人员在岗情况；

（6）其他消防安全情况。

对下列违反消防安全规定的行为，检查、巡查人员应当责成有关人员改正并督促落实：

（1）消防设施、器材或者消防安全标志的配置、设置不符合国家标准、行业标准，或者未保持完好有效的；

（2）损坏、挪用或者擅自拆除、停用消防设施、器材的；

（3）占用、堵塞、封闭消防通道、安全出口的；

（4）埋压、圈占、遮挡消火栓或者占用防火间距的；

（5）占用、堵塞、封闭消防车通道，妨碍消防车通行的；

（6）人员密集场所在门窗上设置影响逃生和灭火救援的障碍物的；

（7）常闭式防火门处于开启状态，防火卷帘下堆放物品影响使用的；

（8）违章进入易燃易爆危险物品生产、储存等场所的；

（9）违章使用明火作业或者在具有火灾、爆炸危险的场所吸烟、使用明火等违反禁令的；

（10）消防设施管理、值班人员和防火巡查人员脱岗的；

（11）对火灾隐患经公安机关消防机构通知后不及时采取措施消除的；

（12）其他违反消防安全管理规定的行为。

学校对教育行政主管部门和公安机关消防机构、公安派出所指出的各类火灾隐患，应当及时予以核查、消除。对公安机关消防机构、公安派出所责令限期改正的火灾隐患，学校应当在规定的期限内整改。

对不能及时消除的火灾隐患，隐患单位应当及时向学校及相关单位的消防安全责任人或者消防安全工作主管领导报告，提出整改方案，确定整改措施、期限以及负责整改的部门、人员，并落实整改资金。

火灾隐患尚未消除的，隐患单位应当落实防范措施，保障消防安全。对于随时可能引发火灾或者一旦发生火灾将严重危及人身安全的，应当将危险部位停止使用或停业整改。

对于涉及城市规划布局等学校无力解决的重大火灾隐患，学校应当及时向其上级主管部门或者当地人民政府报告。

火灾隐患整改完毕，整改单位应当将整改情况记录报送相应的消防安全工作责任人或者消防安全工作主管领导签字确认后存档备查。

（三）提高消防安全管理的信息化水平。

学校在做好日常消防安全管理的基础上，要积极探索运用现代信息技术手段解决日常消防安全管理工作中存在的突出问题，通过对消防安全管理工作中的人、地、事、物、组织等信息进行数字化，按照事先设置的信息运行程序，实现消防安全管理工作的实时性和准确性，从而大大提高火灾事故的预防能力和扑救能力。目前，部分学校已经对全校消防报警系统进行了统一联网，一些高校还积极推进消防报警系统与视频监控系统的联动。今后，随着信息技术的迅速发展，消防安全的信息化管理手段将愈加紧迫。

三、确保消防设施设备的完好有效

《高等学校消防安全管理规定》规定："学校应当按照国家有关规定，配置消防设施和器材，设置消防安全疏散指示标志和应急照明设施，每年组织检测维修，确保消防设施和器材完好有效。"

（1）消火栓系统。是指与消防给水系统或给水系统相接，设有开关阀门和一个或多个出口被用于给消防水龙带供水或给消防车供水的装置。消火栓分为室内消火栓和室外消火栓，主要作用是控制可燃物、隔绝助燃物、消除着火源。

（2）火灾自动报警系统。火灾自动报警系统是由触发装置、火灾报警装置、火灾警报装置以及具有其他辅助功能装置组成的，它具有能在火灾初期，将燃烧产生的烟雾、热量、火焰等物理量，通过火灾探测器变成电信号，传输到火灾报警控制器，并同时显示出火灾发生的部位、时间等，使人们能够及时发现火灾，并及时采取有效措施，扑灭初期火灾，最大限度地减少因火灾造成的生命和财产的损失，是人们同火灾做斗争的有力工具。

（3）自动喷淋系统。消防喷淋系统是一种消防灭火装置，是目前应用十分广泛的一种固定消防设施，它具有价格低廉、灭火效率高等特点。根据功能不同可以分为人工控制和自动控制两种形式。系统安装报警装置，可以在发生火灾时自动发出警报，自动控制式的消防喷淋系统还可以自动喷水并且和其他消防设施同步联动工作，因此能有效控制、扑

灭初期火灾。

(4) 消防供水系统。是指以水为介质，用于灭火、控火和暴露防护等功能的消火栓、自动喷水系统、水喷雾系统供水的给水设施，主要包括：消防泵、消防水管或高层水箱供水系统等设施。

(5) 防排烟系统。防排烟系统由送排风管道、管井、防火阀、门开关设备、送、排风机等设备组成。防烟系统设置形式为楼梯间正压送风。机械排烟系统的排烟量与防烟分区有着直接的关系。高层建筑的防烟设施应分为机械加压送风的防烟设施和可开启外窗的自然排烟设施。

(6) 消防应急照明供电系统。主要包括事故应急照明、应急出口标志及指示灯，是在发生火灾时正常照明电源切断后，保证照明，为人员逃生提供发光帮助，引导被困人员疏散或展开灭火救援行动而设置的一种电器。它平时利用外接电源供电，在断电时自动切换到使用状态。国内目前使用的应急照明系统以自带电源独立控制型为主，正常电源接自普通照明供电回路中，平时对应急灯蓄电池充电，当正常电源切断时，备用电源（蓄电池）自动供电。也有采用集中电源集中控制型，即应急灯具内无独立电源，正常照明电源故障时，由集中供电系统供电。

(7) 消防应急广播系统。消防广播系统也叫应急广播系统，是火灾逃生疏散和灭火指挥的重要设备，在整个消防控制管理系统中起着极其重要的作用。在火灾发生时，应急广播信号通过音源设备发出，经过功率放大后，由广播切换模块切换到广播指定区域的音箱实现应急广播。一般的广播系统主要由主机端设备：音源设备、广播功率放大器、火灾报警控制器（联动型）等，及现场设备：输出模块、音箱构成。

(8) 消防标识系统。消防标识是用于表明消防设施特征的符号，它是用于说明建筑配备各种消防设备、设施，标志安装的位置，并诱导人们在事故发生时采取合理正确的行动。

(9) 楼内防火区间、防火卷帘门、防火门及消防通道、消防疏散通道门、防火隔离门等消防通道系统。

(10) 消防器材配备。消防器材是指用于灭火、防火以及火灾事故的器材。灭火器是一种可由人力移动的轻便灭火器具，它能在其内部压力作用下，将所充装的灭火剂喷出，用来扑救火灾。灭火器种类繁多，其适用范围也有所不同，只有正确选择灭火器的类型，才能有效地扑救不同种类的火灾，达到预期的效果。我国现行的国家标准将灭火器分为手提式灭火器和车推式灭火器。灭火器按充装的灭火剂可分为五类：

干粉类的灭火器。充装的灭火剂主要有碳酸氢钠和磷酸铵盐灭火剂。

二氧化碳灭火器。

泡沫型灭火器。

水型灭火器。

卤代烷型灭火器（俗称“1211”灭火器）

在高校中干粉灭火器被广泛使用，二氧化碳灭火器多用于实验室和机房的贵重仪器设备的消防安全防护。

(11) 避雷检测。是指根据建筑物消防报警系统的特点，将外部防雷措施和内部防雷

措施协调统一，每年进行相应的维护、维修及检测。

四、消防安全管理应注意的几个问题

（一）师生消防疏散逃生演习的科学性

消防疏散演练不只是应对消防火灾，而且还可以应对地震或反恐爆炸活动中的人群疏散，科学的疏散演练可以有效地检验消防应急指挥系统和师生的消防安全素养。

消防疏散组织机构和机制合理性。消防疏散组织机构要各司其职，按照工作预案紧急开展工作，及时安全地组织人员疏散。

消防疏散中通信系统是否畅通有效。

建筑消防基础设施是否完好有效运行。

学校相关部门之间配合和协调畅通有效。

学生部门、物业部门人员是否按预案要求到位，执行顺序是否正确。

消防疏散道路中有无障碍物，消防疏散集结场地安排是否合理。

学生义务消防队和学校义务消防队应急处置能力是否到位，处置是否得当；

学校保卫部门应急能力，以及与校外消防部门联动有效情况；

制定的消防疏散预案是否可行，有无可操作性。

（二）建筑物室内外消火栓系统的有效性

（1）建筑物外的消防车用水的室外消火栓结合器，必须对室外消火栓每年进行两次维保。需设立明显的标志、向消火栓加装黄油、向消火栓盖刷红色防锈漆并测试水压等。

（2）建筑物室内消火栓，检查消防水是否独立水源；定期检查消火栓枪头和水带；向消火栓加装黄油；检查水带是否漏水；检查每层水压至少达到1KG以上压力。

（三）建筑物内消防用灭火器的有效性

（1）干粉灭火器：注意压力、干粉受潮、配备量及检测时间等情况，一般用于学生宿舍、报告厅等大多数地方；

（2）二氧化碳气体灭火器。特殊灭火器，价格较贵，一般用于计算机房、网络中心、精密仪器实验室等禁止粉尘污染的室内环境。

（四）建筑物内的消防供电系统应为两路供电

一般建筑物内按消防规范，其消防设施、消防电梯、消防应急灯、消防标志系统等使用消防专有电路供电；其他为日常建筑物供电。

（五）高层建筑物内消防电梯的使用条件

高层建筑的消防电梯应消防专用供电，每年应对消防电梯进行维保，有火情时，只有建筑设计中所有消防门系统完好有效的情况下才可以使用楼内消防电梯。

（六）消防控制室值班人员及应配备的消防设备

值班人员必须取得消防部门或人力资源部门相关从业资格证书；必须懂得消防自动报警系统使用、对火警的核验、报警、组织人员疏散、系统的恢复等。

消防值班室应配备的消防设备：消防手电、一次性防毒面具、手持式消防喇叭等。

（七）高等学校校园中火险（灾）的处理

要求高校绝对不发生火险（灾）是不现实的，也是不可能的；但经过不断消除火灾隐患、把火险或火灾发生的可能性降到最低是可行的；同时，在学校基础消防设施、设备完善，安保人员有素养情况下，把校园火险（灾）造成的损失降到最低是现实的。当火险（灾）发生时，这就要求学校一定要做到：一是有足够的有效的灭火器材；二是有足够压力的消防水；三是有一只训练有素、反应快速、处置能力强的应急义务消防队伍。只有这样，才能把校园火险或火灾消灭在着火的初起，消灭在着火的萌芽状态。

第四节　校园大型活动安全管理

按照国务院2007年颁布的《大型群众性活动安全管理条例》的规定，大型群众性活动是指法人或者其他组织面向社会公众举办的每场次预计参加人数达到1 000人以上的体育比赛活动；演唱会、音乐会等文艺演出活动；展览、展销等活动；游园、灯会、庙会、花会、焰火晚会等活动；人才招聘会、现场开奖的彩票销售等活动。

近年来，随着我国高等教育的发展，高等学校内举办的体育赛事、文艺演出、校园招生咨询开放日等各类大型活动也日益增多。高校大型活动的组织和实施是一项复杂的大型系统工程，组织者需要投入大量的人、财、物等资源用于保证活动的成功举办，并运用科学的管理方法和手段不断强化投入资源的使用效率。随着高等学校校园大型活动规模的扩大，使管理的工作难度不断加大，而如何保证大型活动的安全圆满完成，成为对组织者的最大考验。为此，需要加强对高等学校校园大型活动的研究，充分了解其可能带来的各种不安全因素，建立健全申报审批制度，并有针对性地做好各类预案，以确保校园大型活动的安全举办。

一、高等学校校园大型活动的定义及特点

（一）高等学校校园大型活动的定义

所谓高等学校大型活动，即由单位、社团主办或政府组织，在特定时间内，临时占用或者租用高校内部公共场所举办的，每场次预计参加人数在一定数量以上的公共活动。

依照活动场地不同来分，高等学校大型活动可分为开放空间的大型活动和封闭空间的大型活动。开放空间是指任何使人感到舒适、具有自然的凭靠、并可以看到更广阔空间

的地方；开放空间的大型活动多指多场地、多项活动的综合性活动，主要是指校园建筑物外举办的大型活动。封闭空间的大型活动主要指在建筑物内举办的大型活动。

（二）高等学校校园大型活动的特点

高等学校校园大型活动是一项有目的、有计划、有步骤地组织众多人参与的社会协调或经营活动，往往耗费很多资源，包括人力、物力、财力，具有参与人数多、密度大、场所开放、情况复杂、易形成骚乱、群死群伤等特点。大型活动影响因素多、不确定性突出，任何的疏忽都可能造成无可挽回的损失，其特征主要表现在以下几个方面。

1. 政治敏感性强

高等学校是社会治安形势的“晴雨表”。因此在高等学校举办的活动往往吸引媒体记者及其他社会人员的高度关注。特别是一些别有用心的人，往往会利用高等学校举办大型活动的时机，进校开展散发传单、实施破坏等行为。因此，在高等学校举办的大型活动具有较强的政治敏感性。

2. 大型活动参与人数众多

如近几年举办的北京高等学校招生联合咨询会，基本上每年 4 月上旬举办，上百所高等学校在短短半天内集中在某个场所集中接受考生及家长的咨询。根据连续举办 2012 年、2013 年、2014 年招生联合咨询会的主办单位北京建筑大学的统计，连续三年进入场地参加咨询的人数不低于 4.5 万人，车辆 6 000 余辆次。在这种饱和状态下一旦有矛盾摩擦，很容易激化，导致事故的发生，轻则造成大型活动秩序的混乱，重则造成人员挤压伤亡事故。

3. 大型活动形式多样、内容庞杂

从目的看，有营利性的，也有非营利性的公益活动等；从举办者看，有个人、单位，也有政府部门；从形式上看，有体育比赛、展览展销、庆典、游园等；即使是在同一大型活动中，也会出现涵盖了数个规模比较小、内容形式不同的活动。活动形式的不同，其安全管理的重点不一样，活动内容越庞杂，活动的安全管理工作的难度就越大，这都对大型活动的安全管控能力提出了更高的要求。

4. 活动数量逐年上升，规模和规格逐步扩大与提高

据不完全统计，高等学校每年举办的大型活动有新生入学报到、新生军训、开学典礼、毕业典礼、毕业生校内招聘会及“五四文化活动节”、运动会等，基本每场都会达超过 1 000 人次以上人员参加。

二、高等学校校园大型活动事故特征

（一）高等学校校园大型活动安全管理的不足

随着大型活动的日益增多，当前对高等学校举办校园大型活动安全管理的弊端也逐渐暴露，主要体现在以下几个方面。

1. 高等学校存在的不足

一是一些高校领导观念不正确，风险意识没有转变，忽略了高校大型活动日益公开化的发展趋势所带来的后果，对规章制度置若罔闻，对大型活动进行瞒报、迟报，甚至不报。二是高校学生安全意识不强。安全意识差，经常冲闯警戒线，扰乱活动现场秩序，甚至引发事故。

2. 活动主办单位和承办单位存在的不足

一是对安全管理工作重视不够。重经济效益，轻安全管理。二是不愿承担活动的安保工作成本。或观念不正确，或追求经济利益的最大化，不愿意花钱聘请专业保安员和安保志愿者。三是安保工作责任、措施落实不到位，安全隐患突出。

（二）高等学校校园大型活动事故特征

随着高等学校大型活动涉及的行业领域逐渐扩展，参与人员的结构和背景日趋复杂，对活动安全与气氛的要求日益苛严。这些特性不仅说明大型活动的规模越大，人流密集程度越高，一旦发生事故灾害，它所受到的损失就越大。大型活动中发生事故灾难的特征主要有以下几点。

1. 事故连带性

高等学校校园大型活动一旦发生事故，往往会伴随有其他事故发生，出现连锁反应。一些大的事故往往是由一些小的事故诱发而成的。

2. 损失严重性

由于高等学校校园大型活动中人群、财产集中，一旦发生事故，必将会造成群死群伤的重大灾害性事件，同时也会带来财产的重大损失。

3. 社会影响性

高等学校校园大型活动所受的关注度一般较高，如果一旦发生事故，可能会引起媒体的广泛关注和人们不同程度的心理动荡。

三、高等学校校园大型活动安全管理目标与原则

（一）高等学校大型活动安全管理的原则

《大型群众性活动安全管理条例》第 3 条指出：大型群众性活动的安全管理应当遵循安全第一、预防为主的方针，坚持承办者负责、政府监管的原则。在实际操作中，高等学校大型活动安全管理原则应该是能够切实解决安全问题；要解决安全问题，需要探讨的是保障安全的措施与方法。因此，高等学校大型活动安全管理应遵循以下原则。

1. 预防原则

根据《大型群众性活动安全管理条例》规定，预防安全事故的发生是承办方和监管方共同的责任，但共同的责任并不是说责任不清、责任混淆，相反更应该厘清双方的责任。

就作为承办方的高等学校而言,预防原则的体现包括:一是制订和落实大型活动的安全保障方案;二是确保临建设施与建筑物的安全;三是对进场人员进行安检;四是按照核准人数发放门票;五是应急救援措施的落实及演练;六是专业安保人员的配备。

2.动态监督原则

按照《大型群众性活动安全管理条例》要求,相关政府部门对活动的安全工作实施监督管理。而这里所指的政府,既包括公安机关,也包括对大型活动安全工作有监管职责的高等学校安全管理部门。动态监督原则一方面强调的是动态,一方面强调的是监督。这样的监督不是来自某一方,对某一时段或某一地点的监督,而是一个动态的过程,是贯穿活动始终的一种行为。这一原则主要体现在:作为承办方的高等学校对自身活动安全方案和应急救援预案落实情况的自我监督,安全管理工作人员对现场人群各类安全隐患问题的监督。

值得注意的是,只有注重预防原则和动态监督原则的落实、结合,才能切实保障大型活动中大范围和小细节的安全问题。把一切人为的不安全因素及时排除,从源头上防止安全事故的发生,各方的动态监督落实到行动,形成活动前后整个过程的有效控制与管理。

(二)高等学校大型活动安全管理的目标

大型活动中最基础、最重要的目标就是安全问题,阿诺德·沃尔弗斯在《冲突与合作》中指出:“安全,在客观意义上,表明对所获得的价值不存在威胁,在主观意义上,表明不存在这样的价值会受到攻击的恐惧。”安全问题包括生命安全和财产安全,即人身和财产不会受到威胁和攻击的恐惧。无论什么样的大型活动,安全地进行才能达到其预期的目标,否则其自身的各项目标都无法实现,因此,安全问题本身就成为了高等学校一切大型活动的基本选择。

1.生命安全

生命是自然人作为民事主体的前提和基础,是自然人最高的人格利益。法律最重要的目标之一就是致力于保障自然人生命的安全和安宁。生命权是自然人享有的以生命安全和安宁为内容的权利。生命安全牵系着每个家庭的幸福,由此更是影响到社会的发展和稳定。

2.财产安全

财产权是以财产利益为内容的,直接体现财产利益的民事权利。财产安全就是指财产状况处于财产所有人能够自由支配的无危险的环境中。在大型活动中,财产安全包括在场人员的个人财物以及所投设备设施、所用场地等财产的安全。在大型活动中由于人多拥挤,财物被扒窃时有发生,一些不法分子正是利用人多不易察觉而进行偷窃。另外,对于承办者而言,在活动现场所投的设备设施也是一种财产,这些设备设施的安全也成为了大型活动安全管理的目标,是财产安全的有机构成。

四、高等学校校园大型活动安全管理的对策

（一）明确责任，按照“谁主办，谁负责”的原则落实安全责任

1. 活动监管主体

根据《大型群众性活动安全管理条例》的规定，大型活动的监管主体是政府，而由公安机关代表政府来对活动的安全工作实施监督管理。按照“谁举办，谁负责；谁主管，谁负责”的原则，高等学校保卫部门是活动安全的监管部门，应当发挥专业优势帮助活动主办方做好安全方面的服务工作。如果活动规模较大，高等学校保卫部门应当发挥自身联系公安部门的优势，请公安部门协助做好风险评估、预案完善、应急处置等方面的工作，并监督主办单位认真贯彻落实。

2. 活动参加主体

高校举办的大型活动，除了本校师生员工参加外，也可能面向公众举办，因此参加主体中又包括两类人员，既包括特殊的参加主体，又包括普通的群众主体。特殊的参加主体是指在大型活动中担当一定活动任务和内容的参加者，如负责活动组织、服务和管理的人员。普通的群众主体是指享受大型活动服务的对象。有一些大型活动有参加演出的演艺人员，参赛的运动员等。

3. 活动承办主体

《大型群众性活动安全管理条例》第 5 条规定：大型群众性活动的承办者对其承办活动的安全负责，承办者的主要负责人为大型群众性活动的安全责任人。《中华人民共和国侵权责任法》第三十七条规定：“群众性活动的组织者，未尽到安全保障义务，造成他人损害的，应当承担侵权责任。”承办主体的价值目标包括两部分：最主要的部分就是活动的安全目标，即大型活动的安全管理目标。另一部分是活动本身所要实现的价值目标，即通过活动满足一定的目的或者一定的效益。

（二）规范管理，用制度保证各项措施的落实

首先，在接待受理阶段要对活动进行风险评估和人员核定。大型活动主办方在接待受理阶段进行初步的风险评估，目的是确定安全保卫力量的组成及活动现场的安全保卫工作。在此阶段，高等学校保卫部门应在主办单位的配合下，主动联系公安部门对活动进行风险评估，并督促主办单位照评估结果进行整改落实。

其次，在审批程序上，实行分级审批。结合实际，根据活动的规模、社会影响等因素确定审批层级。同时，还要依据参与主体人员的来源进行适当分级，如可分为仅有本校人员参加的大型活动、仅有校外人员参加的大型活动、既有本校人员也有外来人员参加的大型活动等。在此阶段，高等学校保卫部门应根据活动的规模、参加活动人员的来源、举办活动的时间节点等，在主办单位的配合下向公安机关进行申报工作。

最后，在活动的现场管理中，要有具有专业性质的公安机关或安保部门监督、检查主办单位的工作落实情况，协助做好现场安全管理工作。

（三）强化日常管理，进一步完善基础工作

大型活动的主办单位、场馆单位相对固定。因此，高等学校安全管理部门对这些单位要加强日常管理，完善基础工作，做到对场馆的安全状况、安全记录等情况心中有数、有据可查。可以从以下四个方面做好大型活动管理的基础工作。

（1）对经常举办活动场所的硬件设备设施情况、安保人员情况、场地额定容量、场地出租计划安排、水电气热等要害部位进行调查摸底，做到心中有数。

（2）对参加大型活动人员及其他情况进行预评估，包括人员情况及人数、车辆数及可能出现的治安、交通、消防等各类安全问题做好预先估计，并制定相应预案。

（3）加强安检器材的建设，增强安保工作科技含量。在世界恐怖袭击活动日益猖獗的形势下，在高等学校大型活动安全管理工作中，除了继续增购安检排爆装备外，有必要购置一些防恐装备，培训一批反恐专业技术人员，以适应现实防恐怖袭击的需要。

（四）加强培训教育

培训教育要针对活动组织者、活动志愿者、保卫人员等不同的岗位和职责，进行有针对性的培训，同心协力把高等学校大型活动安全管理工作做细做实，以确保大型活动安全圆满完成。

第五节　网络安全管理

高等教育机构是互联网诞生的摇篮，也是最早的应用环境。近年来，随着互联网技术的快速发展，以校园网为基础的“数字校园”建设得到了较快发展并被广泛应用，成为高校师生获取信息、丰富知识、学习交流的重要渠道，在推动教育改革发展、促进思想文化交流、丰富师生精神生活等方面起到了积极作用。校园网络技术的发展和普及，拓展了思想政治教育工作的新途径，为加强大学生思想政治教育带来了新的机遇。但是由于校园网不是孤立的内部网，其开放性的特点使校园网所面对的公共安全问题更为复杂，对高校的安全稳定工作带来了新的挑战。

一、加强高等学校校园网安全管理意义重大

大学生的世界观、人生观 、价值观尚未定型，对新生事物敏感、接受能力强 ，但是由于校园网普遍存在安全问题，因此，校园网对他们的负面影响不可小视。这些影响主要表现在以下几个方面。

（一）对主旋律、主渠道教育带来冲击

通过联接互联网，高校校园网所带来的海量、丰富、庞杂的信息资讯，但良莠并存、泥沙俱下，是以往任何时候都没有过的。“各种敌对势力把互联网作为渗透、煽动和破坏的

重要工具，借助网站论坛、聊天室、虚拟社区、新闻跟帖等多种方式，散布资产阶级自由化言论，攻击党的路线方针政策；利用热点和敏感问题，蓄意制造谣言，煽动社会不满情绪，破坏正常社会秩序；传播淫秽色情，凶杀暴力和封建迷信等不良信息，进行网上违法犯罪活动。这些问题对大学生健康成长带来不可估量的负面影响。”（教育部、共青团中央《关于进一步加强高等学校校园网络管理工作的意见》，教社政〔2004〕16 号）

（二）对主流价值观进行侵蚀

自由和开放的特性使得网络成为一个自由发挥、高度共享的空间。校园网不可能相对封闭的存在，与互联网的联接使大学生得以更为海阔天空地遨游虚拟世界。网络上充斥着的各种黄色信息、黑色信息、灰色信息妄图使网络社会的价值取向趋于庸俗化和灰色化。这些不良信息和我们所倡导宣传的社会主义核心价值观背道而驰，大学生树立正确的价值观面临着严峻的挑战。

（三）对思想政治教育工作进行干扰

作为一种思想政治教育的重要载体，校园文化 是全校师生在长期的教育实践过程中共同创造和拥有的文化，是反映师生共同信念和追求的校园精神的总和。实践证明，健康的校园文化能在大学生思想政治教育中增强教育效果，发挥独特的不可替代的作用。校园网的建设，使网络成为高校的一种无处不在的物质现实，渗透到了学校工作、学生生活的各个方面，从而形成了一种独特的 校园网络文化现象。网络进入大学生的生活后，一定程度上改变了他们的学习方式甚至生活方式，许多大学生的课余兴趣从丰富多彩的校园文化活动逐渐被吸引、转移到网络虚拟世界上。但是，不良信息在一定程度上淡化了校园文化所具有的强大的思想政治教育功能。

（四）网络对大学生思想的影响更加复杂

网络空间是一个信息宝库，同时又是一个信息垃圾场，必将对青年大学生的人生观、价值观、政治倾向以及人格、心理、情感、社会交往等产生空前复杂的影响。如：网络的易逝性特征，容易使极少数大学生感受到对现实社会发展方向和自己未来的前途命运无法把握，从而产生一种及时行乐的人生态度和价值倾向；以“ID 号”的身份 进行隐蔽性很强的网络生活，容易导致部分大学生思想 道德素质的滑坡和法律意识的淡化；网络的虚拟特征使一些大学生在网络的虚拟交往中获得人际交往的成功体验而出现了逃避现实的非人性化的交往倾向，甚至产生人际交往障碍和人格障碍；个别大学生沉迷于网络的虚拟世界中不能自拔，变得孤僻、自我中心，出现网络成瘾等心理问题。

二、加强网络安全管理是高等学校的重要职责

早在 2004 年，教育部、共青团中央就下发了《关于进一步加强高等学校校园网络管理工作的意见》，提出“校园网络管理实行地方党委教育工作部门和高校党委一把手负责制，各地教育工作部门和高校党委要明确一名分管领导具体负责校园网络管理工作。”“要将

技术管理和内容管理各项职责逐条细化,分解到具体岗位和人员,落实到具体工作环节中。”

2013 年,教育部、国家互联网信息办公室下发了《关于进一步加强高等学校网络建设和管理工作的意见》,要求各级教育部门和高校要“高度重视高校网络建设和管理工作”,“各高校要建立由学校负责同志担任组长的工作领导小组,完善党委统一领导、党政齐抓共管的工作格局”。作为高等院校,要认真学习贯彻党和国家对加强高校互联网建设管理精神,深刻认识加强校园网络建设与管理工作的重要性、紧迫性和所肩负的重要职责。

(一)高度重视高等学校网络建设和管理工作

当前,互联网等信息网络对高校师生的科学文化素质、思想道德素质以及精神文化生活产生越来越深刻的影响。加强和改进高校网络建设和管理,要以中国特色社会主义理论体系为指导,按照积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针,遵循信息网络规律,树立正确导向,着力内容建设,营造文明健康、积极向上的网络育人环境,维护高校网络文化信息安全。

(二)加强高等学校网络文化供给与服务

高校要大力推进中国特色社会主义理论体系网络化传播,深入开展中国梦教育,引导高校师生自觉践行社会主义核心价值体系,丰富高校师生网上精神文化生活,牢牢把握网络文化育人主动权。要整合教育教学资源,积极实施数字图书馆、虚拟仿真实验室、网络思想政治理论课、大学生网络文化工作室等项目,主动制作适合新兴媒体传播的网络应用和优秀文化作品,增强校园网络文化的吸引力。不断提高精品视频公开课、精品资源共享课及高职专业教学资源库建设水平,推动优质文化资源、教育资源在更大范围内普及共享。加强网络文化产品研发和应用服务,支持学生网络社团建设,搭建学生网络创新创业平台,举办网络文化产品设计比赛,促进学生创新实践能力培育。

(三)加强高等学校网络信息安全管理

高校要落实国家关于网站、域名、IP 地址备案的有关规定,完善校园网信息安全管理制度。加强校园网接入管理,规范校内单位接入移动互联网、使用社会网络资源管理。加强校内公共上网场所管理,建立上网场所对个人及无责任能力单位零出租、网络使用实名登记备案和可追溯制度。严格落实“校内用户信息交流”和“用户实名注册”两项措施。

(四)提高高等学校网络舆论引导能力

高校要制定网上信息发布、报送和舆论引导工作规程,形成与上级主管部门、高校之间信息共享、定期会商、联动反应的舆情工作模式。结合师生关注的重点、热点和难点问题,加强对校园交互社区、网络即时通信特别是网络群组的舆论引导,有针对性地回应网上关切。建立教育部门与互联网信息内容主管部门舆情沟通协作机制和突发事件应急反应机制,制定完善高校网络舆情应急工作预案,综合利用传统、网络媒体,统筹协调网上、网下工作,主动加强与工信部门、公安部门及互联网接入企业、网络信息服务企业的沟通

联系，形成突发事件应对合力。

（五）统筹推进队伍建设

高校要设专岗专人负责网络内容建设，配备专职人员负责校园网站编审。引导支持学术大师、教学名师、优秀导师参与网络文化建设。专兼结合建立校园网络监管队伍，汇集研判网上师生思想动态，及时发现处置网上不良信息。注重从思想政治工作骨干、专家学者、优秀学生中选拔人员组建网络评论队伍，有效开展网上舆论引导和思想疏导。推动形成高校网络文化相关专业师生、先进典型人物、知名公众人物等参与网络评论的机制和办法。依托教育系统培训资源和优势，发挥互联网信息内容主管部门行业指导作用，建设高校网络建设和管理培训基地，加大骨干队伍培训力度。

（六）大力开展师生网络素养教育

高校要广泛开展学生网络文明教育和网络法制教育，引导广大学生形成科学、文明、健康、守法的上网习惯。高校要加强学生教育管理，完善学生管理规定，增强学生对网上有害信息的甄别、抵制、批判能力，实现学生网上自我教育、自我约束和自我保护。发挥思想道德修养与法律基础、互联网专业课等主渠道作用，将大学生网络道德教育纳入课程教育。把文明用网作为师德建设重要内容，在教师岗前培训、业务学习、工作考核等环节提出相关要求。

（七）强化工作保障

高校要加大对网络建设和管理的经费投入，将其纳入高校事业发展总体布局，纳入高校党的建设、大学生思想政治教育、平安校园建设、文明单位创建、教育教学评估等工作体系，做到同步规划、同步推进、同步督查。加强网络文化复合型人才培养，促进专家队伍和网络文化相关学科建设，推动重大理论实践课题研究，为互联网发展和管理提供智力支持、人才支持和技术支撑。

三、加强高等学校网络管理应注意的问题

（一）提高学校各级领导的网络安全管理意识

高校要提高网络安全管理意识，强化网络道德、网络心理、网络安全和法制教育，在师生的思想上、心理上安装防火墙，抵御来自校园网外部的攻击。高校应该充分利用校园网络优势对校园网络用户进行安全常识教育，加大网上正面宣传力度，将国家的法律法规和学校制定的规章制度及时公布在校园网络最显著的位置上，或通过校园广播、宣传栏等途径进行广泛宣传，使广大师生员工都能认识到维护校园网络安全的重要性和紧迫感，维护网络安全人人有责，自觉遵守有关网络安全的法律法规，从而自觉地维护校园网络安全。

（二）提高学校各级领导干部运用和驾驭网络的能力

高校党委要认真贯彻落实中央和教育部一系列指示精神，不断增强政治意识、责任意

识和大局意识，加强组织领导，把校园网络安全管理摆上重要议事日程，纳入学校总体发展规划，与教学、科研等领域的工作一同研究部署、一同检查落实，切实履行好领导责任。推动领导干部全面熟悉和运用互联网。要把提高各级领导干部懂网、用网能力放在重要位置，切实加强对领导干部的教育培训，引导领导干部了解掌握网络基本知识和操作技能，准确理解互联网的定位和功能，全面把握网络文化发展的特点和规律，不断提高运用和驾驭网络的能力。

（三）管好网络要做到“趋利”和“避害”的统一

网络在高校的普及对于思想政治教育来说是一把“双刃剑”，它对高校的教学科研工作提出了挑战，也带来新的机遇。高校要用辩证的观点看待网络安全管理工作，趋利避害。一方面，我们必须看到“利”的一面，以积极的态度应对信息网络时代的到来，充分认识信息网络技术的巨大力量，积极推进信息网络技术的发展和应用，争取主动权。另一方面，在信息庞杂多样，精华糟粕并存的网络信息大爆炸的大背景下，高校要充分认识互联网的利与弊，保持清醒的头脑，扎实努力地工作，把互联网的“利”发挥到极致，把互联网的“害”降低到最小程度。

第六节　学生宿舍安全管理

学生宿舍是学生日常生活与学习的重要场所，是在课堂之外对学生进行思想教育和行为养成教育的重要阵地，是平安校园建设的重要组成部分。安全管理是抓好学生宿舍工作的基础和关键，它不仅关系到学校正常的教学、生活秩序，而且关系到学校和社会的稳定。为切实加强高校学生住宿管理，2004 年教育部印发了《关于切实加强高校学生住宿管理的通知》。之后又多次发文，明确要求学校进一步规范学生住宿管理工作，确保安全。2005 年 2 月，教育部发布的《普通高等学校学生管理规定》（第 21 号令）第四十九条规定：“学校应当建立健全学生住宿管理制度。学生应当遵守学校关于学生住宿管理的规定。”2013 年 4 月 19 日，教育部办公厅在《关于加强学校校园安全稳定工作的通知》中要求学校要“严格落实安全管理制度和岗位责任，推进校园基层平安建设特别是平安宿舍建设，进一步落实学生宿舍安全措施，营造相互关心、共同进步的宿舍氛围。”在高校后勤改革不断深化的形势下，学生宿舍的教育、管理、服务功能越来越突出，安全管理工作难度加大，学生宿舍成为学校安全事故的多发地段，并成为学校安全管理工作的重点和难点。

一、学生宿舍的安全问题

由于大学生生活经验和社会经验相对不足，对安全问题的防范意识较为淡薄，长期在宿舍生活，往往为宿舍安全管理带来隐患。比较常见的安全问题有以下几个方面。

（1）火灾隐患。部分学生在宿舍使用电热器具或大功率电器，乱拉电线，乱扔烟头，可燃杂物随处堆积，使用明火等，极易引起火灾。当前高层学生公寓越来越多，给逃生疏

散和火灾扑救带来很大的难度。宿舍火灾的特点表现在：

人员居住集中，疏散困难，易造成重大伤亡；

高层建筑密集，火灾扑救及预防较为困难；

火灾原因复杂，火灾事故突发性强。

2008 年 11 月 14 日，上海商学院徐汇校区宿舍楼 602 女生寝室因使用“热得快”不当引发火灾，过火面积达 20 平方米。因室内火势过大，4 名女大学生从 6 楼寝室阳台跳楼逃生，不幸当场死亡。

（2）盗窃。一些学生防范意识不强，养成不好的习惯，如离开宿舍不锁门，睡觉开门，贵重物品随意存放等，不法分子趁机溜门实施盗窃。作案人员主要是周边无业人员、来校务工人员和校外学生，另外还存在相当比例的内盗现象。据统计，目前在高校校园内发生的盗窃案件约占高校各类案件总数的 80%。

（3）诈骗和传销。学生（尤其是新生）涉世不深，对一些诈骗和传销手段认识不清，有占便宜心理，或者对陌生人的求助慷慨解囊，或者担心自己账户的钱财损失等，容易上当受骗。

2009 年，北京某高校一名贫困生在宿舍借用同学的计算机上网时，收到一封告知他中奖的电子邮件，奖品有上万元现金和笔记本电脑，该同学既没有核实邮件的真实性，也没有和同学、老师商量，按对方要求分两次汇去 3 000 多元“手续费”“税金”。当诈骗分子要求他继续汇钱时，该同学已身无分文，去向老师借钱，才发现已经上当受骗。

（4）人际纠纷。大学时代是大学生人际关系走向社会化的重要转折时期，在宿舍集体生活中，由于经济条件差异、思想观念不同，心理素质不高等原因，一些大学生不能很好地处理人际关系，往往会发生口角、打架甚至恶性案件。马加爵事件、复旦大学投毒案等就是典型的宿舍人际关系引发的惨剧。

（5）网络侵害。互联网已经成为学生获取信息、丰富知识、交流思想的重要信息平台，在宿舍上网是大学生大部分的休闲娱乐方式。网络上的不良信息、虚假信息，国际敌对势力的渗透，社会热点和敏感问题的恶意炒作等，容易使大学生受到黄、赌、毒的侵害，以及因交友不慎导致严重后果，更有甚者走向网络犯罪的深渊。2010 年 8 月，有媒体报道《女硕士网络交友惹祸 与“变态男”裸聊 3 年》，内容惊心动魄，发人深省。

二、宿舍安全事故多发的原因

影响学生宿舍安全稳定的因素是多方面的，有直接因素也有间接因素，存在于学校领导、管理部门、教师、学生自身、社会家庭的各个层面之中，存在于设施建设、服务质量、管理教育各个方面之中。

（一）学生安全意识淡薄，对宿舍安全缺乏足够的认识

现在的学生大多是独生子女，在家依赖父母已成习惯，初入高校，脱离父母的庇护，具

有思想单纯、警惕性低、缺乏社会经验等特点，自我保护能力差，有的学生私自留宿外来人员，引狼入室。许多学生对安全问题存在侥幸心理，认为着火、被盗、被骗不可能发生在自己身上，无视学校管理规定，常常违纪违规。

（二）学生素质参差不齐，法律意识淡薄

当代大学生自主性强，公德和守法意识淡薄。随着大学生物质生活水平大幅提高，各种贵重物品在学生中的拥有量逐年提升，部分学生价值观扭曲，相互攀比，超前消费，当钱不够用时萌生盗窃动机。个别学生不遵守学校宿舍规章制度，夜不归寝，到网吧、歌厅活动，乱交朋友，和社会人员发生矛盾，不但影响学习，而且容易引发社会问题，直接影响宿舍治安环境。

（三）宿舍管理部门对安全设施的建设没有足够重视

有的宿舍管理部门对安全设施建设没有足够重视，没有对基础设施进行及时的维修和管理，造成安全设施的陈旧和老化，宿舍安全存在隐患。如安全应急出口堵塞、消防设施陈旧、灭火器数量不足或失效；安全配套设施不完善，不符合安全标准等。由于体制和经费等多方面的制约，给安全隐患整改带来很大难度。

（四）宿舍规模扩大带来新的宿舍安全问题

一些学校合并组建过程给学校宿舍的管理带来新的特点和难点。有的高校将校区迁往远离市区的地方或城乡接合部，并单独设立学生公寓以满足日益增长的居住需求。学生分散住在校园内外，既有公寓又有民房。高校学生及外来务工、经商人员数量急剧增加，学生公寓及周边商铺林立，宿舍与社会相互交融，复杂的周边环境极易引发学生公寓的治安问题。

（五）社会化宿舍物业管理存在安全漏洞

从目前情况看，公寓管理和服务人员综合素质还不是很高，其业务水平还难以适应学生的要求，如果处理不好可能产生矛盾。企业和学校在管理上存在依附关系，由于责任不明确，经常在学生的管理和教育上出现脱节现象。

三、宿舍安全管理的措施

（一）做好安全教育，增强学生安全防范意识

高度重视安全教育，开展内容丰富、形式多样的宿舍安全宣传教育活动，坚持集中教育与分散教育相结合，确保安全教育效果。

（1）做好公寓内部宣传工作，积极营造安全和谐氛围。利用电子显示屏或板报的形式进行安全知识宣传。在重要节点（比如迎新期间）通过广播、海报、传单等多种形式，及时提醒学生做好安全防范，注意宿舍安全和用电安全。让“安全观念”逐步深入人心。

（2）组织学生参加消防疏散演练，提高逃生自救能力。使学生掌握较多的消防安全知识，掌握灭火设施的正确使用方法，提高学生对突发性火灾事故的快速应变和处理能力。

（3）开展其他趣味性活动，寓教于乐，比如开展宿舍安全卫生评比，知识竞赛等，让学生主动参与安全教育活动，提高教育效果。

（二）落实管理责任，加强物质保障和管理规范

（1）强化公寓安全管理职责。明确公寓管理部门对学生宿舍的安全责任，把维护安全的任务层层分解到每一个岗位、每一个部位，每一个人员。在公寓，宿管员是安全教育的最基层，在安全管理工作中，要逐步推行下移管理重心，强化宿管员职责，鼓励宿管员不但要做好学生宿舍安全的督促者、检查者，更要做好安全教育的指挥者、参与者和实践者。

（2）加强宿舍安全物质和技术保障。2001 年 2 月 12 日，教育部印发了《关于大学生公寓建设标准问题的若干意见》，为高等学校公寓建设标准提供了指导意见。应采取措施，配齐配好学生公寓的安全设施，尤其是消防安全设施、技术防范安全设施等。保障紧急疏散通道的畅通。对陈旧老化的设备及时更新和维修，卫生服务及时到位。

（3）健全并严格执行安全管理制度。要以质量管理体系为基础，结合工作实际，全面加强学生宿舍安全管理制度建设，对每个工作岗位都要提出明确的安全管理目标和管理责任，强化宿舍安全管理的标准化。一方面以约束服务工作人员为核心，使规章制度细化、量化、系统化、科学化；另一方面，引导学生自觉进行宿舍文明建设，遵守宿舍安全管理规章制度。

（三）各部门沟通协调，合力预防安全事故

加强宿舍安全管理工作要有一定的协调性和系统性，才能形成合力，形成齐抓共管的局面。在工作中，宿管、保卫、学工、团委等部门沟通协调，密切与学生间的关系，采取有效的协作方式，合力预防宿舍安全事故的发生。

（1）多方协调合作，构建齐抓共管格局。学生宿舍安全不只是宿舍管理部门的责任，也是学校相关部门的共同责任。学生工作部门主要负责学生的安全意识及知识的教育工作；后勤宿舍管理人员是学生宿舍安全的最直接的“防线”；学校保卫部门重点是加强对学生宿舍的巡查。加强学生宿舍安全管理，需要学校后勤管理部门、保卫部门和学生工作部门的共同努力。

（2）定期开展宿舍安全检查。2009 年发布的《高等学校消防安全管理规定》（教育部第 28 号令）规定要“加强学生宿舍用火、用电安全教育与检查”，“加强夜间防火巡查，发现火灾立即组织扑救和疏散学生”。开展定期安全检查和日常巡查，及时发现和排除安全隐患，杜绝宿舍内使用违章电器、乱拉电线、抽烟等行为。

（3）重视学生参与，营造自我管理的氛围。本着“以人为本”的管理理念，鼓励和引导学生参与宿舍的民主管理，帮助学生树立主人翁的思想，共同维护宿舍安全。

四、责任与目标

早在2002年8月，教育部在《关于加强高等学校学生公寓安全管理的若干意见》中提出："各高校主要负责人作为学校安全稳定工作第一负责人，对包括学生公寓在内的学校安全与稳定工作负总责，要有相当时间和精力抓安全保卫工作，分析形势、制定措施、督促检查。要形成'一把手'亲自抓，分管领导协同抓，相关部门各司其职、各负其责的工作机制。"

宿舍管理的主体一般是学校的后勤部门。由于人员较少，且缺乏足够的约束力，单靠后勤部门的宿舍管理人员来管理是不够的。而公寓内住宿的主体又是学生，所以学生工作部门和安全管理部门也应该积极参与进来。

一言以蔽之，宿舍管理的总体目标是给学生以安全、安静、卫生的生活学习环境。按照目标管理的特点，宿舍管理也应该遵循以下原则。

(1) 建立锁链式目标体系。通过专门设计的过程，将组织的整体目标逐级分解，转换为各单位、各员工的分目标。从组织目标到部门目标，最后到个人目标。因此，从学校到宿舍管理部门，再到宿舍管理人员的个体，都应设定详细且可操作的目标。

(2) 重视人的因素。目标管理是一种要求每个员工都参与的、民主的、自我控制的管理制度，也是一种把个人需求与组织目标结合起来的管理制度。建立起宿舍管理制度，是为完成管理目标提供可执行的具体方法。

(3) 重视成果。目标管理以制定目标为起点，以目标完成成果的考核为终结。工作成果是评定目标完成程度的标准，也是目标考核和奖评的依据，成为评价管理工作绩效的唯一标志。

管理目标的确立，其实也就划分了各级管理主体的责任。宿舍管理目标体系中，各个部门、各个人员要明确自身的目标、自己的职权、责任和工作的具体任务，在工作过程中才能更好地发挥自己的积极性和创造性。后勤管理部门首先是保证学生宿舍中"物态"的安全，为学生学习生活提供足够良好的物质保障，其次是提供温馨、细致的服务，积极参与营造良好的安全氛围。学生工作部门和安全保卫部门主要任务是引导学生树立安全的观念，在公寓内部形成宿舍安全文化，主要手段是宣传教育以及必要的奖惩办法。作为各部门的管理人员，要明确自己的具体任务，切实执行好各项规章制度，以人为本，引导学生自觉发挥在宿舍安全管理中的作用。

第七节　公共设施安全管理

一、校园公共设施的含义及分类

（一）校园公共设施的含义

公共设施是指由政府或其他社会组织提供、社会公众共享的公共建筑或设备。校园

公共设施是指由学校提供的属于师生员工享用或使用的公共物品，主要为了满足师生员工的公共需求，包括学习需求、工作需求、生活需求、心理需求以及日常其他需求。

（二）校园公共设施的类型

校园公共设施主要分为以下几类。

(1) 教学科研类。主要满足师生教学、科研的需要，如教室、实验室、办公室、图书馆等。

(2) 生活服务类。主要满足师生日常生活休闲的需要，如食堂、餐厅、超市、电话亭、邮局、银行 ATM 机等。

(3) 便利功能类。主要为师生及外来人员提供方便和信息服务，如路灯、垃圾桶、热水器、电梯、存车棚、卫生间、交通标识、广告栏等。

(4) 安全防护类。如防护栏、楼梯、安全指示牌、消防报警、治安报警亭等。

(5) 休闲运动类。如运动场馆、游泳池、休闲座椅、健身器材等。

(6) 环境美化类。如校内公园、草坪、凉亭、湖水、喷泉等。

(7) 其他类。

二、校园公共设施的性质

校园公共设施在满足相关人员各类需求的同时还起到了美化校园、传播文化、提供防护等功能。具有如下性质。

(1) 主权性。校园绝大部分公共设施的所有权属于学校，学校对此类公共设施具有设计、安装、维护、保养、拆卸的权力；还有极少数公共设施如银行 ATM 机、电话亭等所有权属于外单位，与学校是合作关系，其管理、维护、保养由其所属单位负责，一旦发生安全事故，由其所属单位自行处理并承担相应责任。

(2) 公用性和公益性。校园公共设施是学校为师生员工提供的公共物品，用来满足师生的公共需求，全体师生都受益。

(3) 扩展性。一方面公共设施的种类会随着需要持续增加，另一方面享用的群体不断扩大，逐步向社会开放。

随着校园文化的发展建设，公共设施不断完善化、规范化、人性化，种类也日益繁多。同时由于共享校园公共设施的人群逐步增加，发生安全事故的可能性也随之增多，如电梯事故、游泳池溺水事故、运动器械损伤事故等。因此，校园公共设施安全管理工作也应当不断完善。

三、校园公共设施的安全管理

（一）法律依据

《民法通则》第 126 条规定：“建筑物或者其他设施以及建筑物上搁置物、悬挂物发生

倒塌、脱落、坠落造成他人损害的，它的所有人或管理人应当承担民事责任，但能够证明自己没有过错的除外”；第122条规定：“因产品质量不合格造成他人财产、人身损害的，产品制造者、销售者应当依法承担责任。”《中华人民共和国教育法》第73条规定：“明知校舍或者教育教学设施有危险，而不采取措施，造成人员伤亡或者重大财产损失的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法追究刑事责任。”最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第6条规定：“从事住宿、餐饮、娱乐等经营活动或者其他社会活动的自然人、法人、其他组织，未尽合理限度范围内的安全保障义务致使他人遭受人身损害，赔偿权利人请求其承担相应赔偿责任的，人民法院应予支持。”教育部《学生伤害事故处理办法》第9条规定：“因下列情形造成学生伤害事故，学校应依法承担相应责任。一、学校的宿舍、场地、其他公共设施以及学校提供给学生的学具、教育教学和生活设施、设备不符合国家规定标准或者有明显不安全因素的；二、学校的安全保卫、消防、设施设备管理等安全管理制度有明显疏漏或者管理混乱，存在重大安全隐患，而未及时采取措施的”；第12条规定：“其他意外因素造成学生伤害事故，学校已履行相应职责，行为并无不当的，无法律责任。”因此，学校在公共设施安全管理中，能够合理配置并尽到安全管理职责，采取了相应制度、措施，行为并无不当之处，那么在各种因公共设施引起的事故当中就不负法律责任。

综上所述，学校在校园公共设施安全管理过程中承担的管理责任主要有以下几点。

(1) 学校所使用教学楼、宿舍楼、餐厅、实验室以及配套设施、设备等应当可靠、安全，有国家强制标准的应符合标准要求，无国家强制标准的应符合正常使用要求。

(2) 对于所有权为学校的公共设施，学校具有安全管理责任。要切实履行管理职责，采取相应的检查、维修、维护、警示、隔离等安全措施，避免由于这些设施出现安全问题导致他人人身、财产遭到损害。

(3) 对于非学校所有的公共设施如银行、邮局、电话亭等，学校应与所属单位签订协议。当发生安全事故时，由这些单位自行解决，涉及第三人的由当事人双方妥善处理，无法达成调解的由双方自行经法律途径解决，学校不承担法律责任。

校园公共设施安全管理是“平安校园”建设的重要组成部分。作为一项基础性工作，各学校必须提高重视程度，创新管理模式，完善问责机制，提高安全管理水平，杜绝公共设施安全事故发生。

（二）基本原则

校园公共设施安全管理应本着“谁主管谁负责、谁使用谁负责、谁经营谁负责”的原则，层层落实安全生产责任制，做到无管理死角、无漏洞。通过落实责任制，进一步增强领导及职工的责任意识，主动进行公共设施的维护、保养，消除不安全状态，保证其处于良好运转状态。

（三）管理方法

(1) 建立基础设施台账。对校园公共设施分门别类建立台账，逐一明确管理人、责任人、检查人、维修人等，同时做好检查、维修、更换记录，做到底数清、情况明。

(2)层层落实安全责任制。提高对公共设施安全管理的重视，完善公共设施安全管理制度，严格落实安全责任制和责任追究制，对发生重大安全事故的要追究单位领导及责任人的责任。

(3)加强业务培训。一方面要加强管理人员、救护人员的技术技能培训，使他们熟悉公共设施的结构、用途、完好程度、使用方法，知道如何管理，出现故障问题如何解决。另一方面要加强对游泳池救生员、电梯管理员、实验室安全员、特种作业人员等的应急处置能力训练。

(4)加强宣传教育。近几年公共设施安全事故逐年增多，给学校和社会都造成了一定影响，因此要加强公共设施安全宣传教育，增强师生使用、保护公共设施的安全意识和责任意识。

（四）注意事项

(1)明确责任主体。各单位对所属范围内或本部门专用的公共设施负有维修、维护、保养等责任，其安全性能由所属单位负责，单位主要责任人负有领导责任。因此，公共区域内的公共设施管理，首先要明确责任主体，防止发生推诿、扯皮现象。其次要明确管理人员，由于校内公共设施众多，分布较广，极易导致一部分设施无专人管理或管理不到位，一旦发生意外，不能及时妥善处理，将给学校带来无法预测的后果。对其他合作单位设置在校园的公共设施，学校应事前与他们签订责任划分协议，明确责任人与应急处置联系人，做好安全监管。

(2)健全管理制度。每个责任部门都应制定并不断完善相应的安全管理制度。比如实验室管理制度、游泳池安全管理制度、运动器械管理制度、电梯、特种设备管理制度及安全检查、巡查制度、管理人员值班制度等。同时，公共设施因类型不同，其安全管理重点不同。如校园人工湖要考虑溺水事故、湖畔安全防护、安全提示等；健身器材要考虑使用方法说明、易发生危害提示等；公共座椅、交通标识等要考虑安装位置、安装高度、设计工艺等可能对人身的伤害，等等。

(3)完善应急管理机制。完善的应急管理机制能够为及时、妥善处置突发事件提供支持，一旦发生公共设施引起的安全事故，按照应急预案，管理人员能够迅速解决因设施质量问题或人为因素引起的现场紧急情况，安排紧急救援，最大程度减少损失，有利于后续工作的开展。因此，要制定、完善各种应急预案并定期组织演练，保证各种应急资源长期处于完好、有效状态，保证各部门协调运转顺畅。

(4)重视安全意识教育。由于校园内公共设施种类、数目繁多，部分管理单位重视程度不够，巡视检查、维修更换不到位，极易发生各类安全事故；有的则认为事不关己，如道路上的井盖丢失或破损、道路标识歪斜、公共设施松动等，一旦造成人员伤亡，将为学校和个人带来巨大影响。因此，设置安全提示或警示，公示管理单位和责任人联系方式，加强安全意识教育，是公共设施安全管理亟待加强的问题。

第六章　高等学校教学、科研与生产安全管理

第一节　实验室安全管理

一、实验室安全管理的重要性

国家教委 1992 年第 20 号令《高等学校实验室工作规程》中规定“高等学校实验室是隶属学校或依托学校管理，从事实验教学或科学研究、生产试验、技术开发的教学或科研实体”。是进行实验教学和开展科学研究的基地，是对学生实施综合素质教育、理论联系实际、人才培养和科技创新的重要课堂。随着我国高校办学对外开放力度的加大和学校内部管理体制改革的不断深入，高校实验室的使用和管理也产生出许多新情况、新问题，实验室的事故（如火灾、爆炸、中毒、环境污染事故）时有发生，给高校带来财产损失和人员伤亡。实验室的安全问题不仅是校园安全管理工作的重要组成部分，也是社会的安全和稳定的重要组成部分。实验室安全管理必须坚持“安全第一，预防为主”的工作方针，做好实验室的安全管理、环保管理；本着“珍惜生命，以人为本，依法整治”的基本原则，保护教师和学生的实验室安全与健康。为了 21 世纪社会经济的可持续发展和人类生活质量的提高，需要更加努力地去创造一个安全、健康的世界和建立康乐幸福的生活方式。为此，人类唯一的出路就是重视发展安全科学技术，不断提高全民的安全文化素质，有效地预防各种意外事故和灾难的发生。

（一）实验室安全管理的特点

实验室安全管理是高等学校实验室建设与管理不可或缺的重要组成部分。实验室安全管理关系到学校实验教学和科学研究能否顺利进行，国家财产能否免受损失，师生员工的人身安全能否得到保障，对高校乃至整个社会的安全和稳定都至关重要。因此，实验室安全管理理应受到格外重视。近年来，高校由于师生在实验中操作不当、设备老化、隐患排查不到位等原因导致爆炸、火灾所引起的重要资料被烧毁、人员伤亡等事故时有发生，造成的损失和影响无法估量。实验室安全无小事，要时刻牢记“隐患险于明火、防范胜于救灾、责任重于泰山”，将安全事故消灭在萌芽之中。按照《高等学校实验室工作规程》的规定，严格执行实验室工作的各项规范，加强对实验人员的培训和管理，提高实验技术，完善技术条件和工作环境，以保障高效率、高水平、安全地完成实验任务。实验室发现安全隐患，就要及时采取有效措施，认真整治，督促整改。

高等学校拥有众多的各种类型的实验室（如国家重点实验室，教育部重点实验室，省部、地方重点实验室，基础课实验室，专业课实验室，学生创新实验室等），功能齐全，设备精良，承担着繁重的科研和教学任务。

特别是在理工科院校设置的众多实验室中，拥有大批贵重精密仪器设备，使用着各类化学药品、压缩气体钢瓶和存有多种易燃、易爆、有毒物质甚至是剧毒物品，有的实验要在高温、高压或超低温、真空、强磁、微波、辐射、高电压和高转速等条件下进行；有的实验室会排放出有毒物质。与此同时，高等学校实验室使用频繁，人员集中且流动性大，情况复杂。归纳起来，高等学校实验室具有以下特点：

（1）实验室多、分散，相对独立，管理难度大；

（2）实验室功能全，设备精良，拥有大批贵重精密仪器；

（3）实验室使用着大量的化学药品、各种气体钢瓶和存有多种易燃、易爆、有毒物质甚至是剧毒物品；

（4）实验室的类别及项目多，实验室条件复杂；

（5）实验过程产生的“三废”物质，过期或失效试剂、药品的处理构成了环境的污染，实验室实际上已成为一种不可忽视的污染源；

（6）实验室使用频繁，人员集中且流动性大。

（二）实验室安全管理的目的和意义

实验室安全管理的最终目的就是要建立一个以最合理的费用支出获取最大的安全保障，并经过危险评价，将危险降低至可容许的程度，减少实验过程中发生灾害的风险，确保师生员工的健康和安全，从而满足师生员工对安全的需求。实验室安全管理的重要意义，在于满足高等教育事业又快又好、健康、可持续发展的需要；贯彻以人为本的理念，培养创新型人才和复合型人才的需要；维护国家和人民利益，维护好自身职业健康与安全的需要。

二、实验室常见事故类型

（一）高等学校实验室存在的安全隐患

高校实验室安全状况并不乐观，人们不安全行为和失误容易导致安全事故的发生。因此，在实验室安全管理中，人的因素起着决定性的作用。目前部分高校实验室安全在硬件和软件方面仍存在许多不容忽视的问题。

1. 基础设施陈旧落后

设施陈旧落后，线路老化，防火等级低，火灾隐患多，消防设备器材配备不足。实验室用房紧张，未达到合理使用空间需求，造成人和物的拥挤，药品试剂混放而引发事故。设备的安全操作距离不够；环保设施不能满足要求，通风排气系统，废水处理，各类实验室试剂储存不规范等给实验室的安全埋下隐患。

2. 安全观念不强，安全意识不深

长期以来，各高校都把教学科研工作视为学校发展的重中之重，但对实验室的安全工作没有给予足够重视，对安全工作的本质认识不足，重视度不高。对于管理过程的各个环节缺乏统筹性的思考，宣传教育趋于形式，缺乏必要的安全防范意识。

3. 管理体制不健全，缺乏监管机制

现阶段，许多高校实验室的安全管理工作都由校办、保卫和后勤部门、设备与实验室管理处或学校环保的部门来负责，形成了管理部门多，体制相对松懈的局面。由于管理部门之间的摩擦，降低了管理的效率，容易出现互相推诿，导致“三不管”。

4. 安全制度不严，安全检查不力

新时期高校实验室的安全管理制度不仅存在需要进一步完善的问题，也存在一个现有制度检查督促不力、执行落实不细的问题。例如，实验室“三废”处理缺乏专业部门统一管理。大部分高校实验室没有污染治理设施，对未经严格处理的“三废”（废气、废液、废渣）尤其是成分复杂、毒性较大的废液只采取了简单的直排或稀释后直接进入下水管网的处理方法。日积月累，产生的毒性，造成的污染是不容忽视的。

（二）按照发生概率和危害程度大小来分，高等学校实验室安全事故主要表现为5种形式

1. 火灾事故

几乎所有的实验室都可能发生火灾，酿成这类事故的直接原因是：

乱扔烟头，接触易燃物；供电线路老化，短路；忘记关电源，致使通电时间过长，温度过高发热；电器操作不慎或使用不当等引起火灾。

2. 爆炸事故

多发生在具有易燃易爆物品和高压容器的实验室。酿成这类事故的直接原因是：

违章操作；设备老化、存在缺陷，未定期检验；造成易燃易爆物品泄露，遇火花引起爆炸。

3. 毒害事故

多发生在具有化学药品和剧毒物品的化学、化工、生化实验室和具有毒气排放的实验室。酿成这类事故的直接原因是：

食物带进实验室或食物与有毒物品共同存放在一起；管理不善，造成毒品散落流失；排风、排气不畅；处理不当造成环境污染等引起中毒。

4. 机电伤人事故

多发生在高速旋转或冲击运动的机械实验室，金工实习车间。酿成这类事故的直接原因是：

违反操作规程，操作不当或缺少必要的防护装置和护品，造成挤压、碰撞伤人。

5. 设备损坏

各种安全事故的发生，多与违规操作、设备老化和管理不善等原因相关。

三、实验室安全管理的对策

《高等学校实验室工作规程》第二十五条规定：

“实验室要严格遵守国务院颁发的《化学危险品安全管理条例》及《中华人民共和国保守国家秘密法》等有关安全保密的法规和制度，定期检查防火、防爆、防盗、防事故等方面安全措施的落实情况。要经常对师生开展安全保密教育，切实保障人身和财产安全。”

实验室安全工作的重点是预防事故的发生。通过对实验室安全事故的因果性、潜在性、偶然性和必然性分析，不难发现：人的不安全因素，特别是人的安全意识淡薄是导致实验室安全事故发生的重要原因，通常个人不安全行为和失误导致的事故占较大比重。据台湾慈济大学实验室安全卫生教育训练教材介绍，实验室安全事故中由于人为引起的事故比例占到98%。可见，人在事故发生和事故预防中起着决定性的作用。

（一）建立健全安全管理制度

要做好安全管理工作，必须要建立严密的安全管理责任体系，完善各种管理制度。

(1) 搭建严密的管理构架：全校实验室安全管理由校、院（系）、实验室三级管理，实行“谁主管、谁负责”“谁在岗、谁负责”的安全责任制，校、院（系）、实验室都要确定安全管理负责人，层层落实责任制。

(2) 制订和完善各种安全规章制度，不留管理盲点或死角。所有实验室安全规章制度必须上墙，进入实验室的每一个学生和实验人员必须严格遵守制度。

(3) 推进实施安全问责制，将安全管理责任是否落实作为各级安全管理干部和每位教职员工绩效考评指标之一。

（二）加强安全与环保知识的宣传教育

教育宣传是安全管理的基础，要充分利用现代信息手段，建立网络化的宣传和培训系统，促进安全知识的普及和师生安全意识的提高。(1)通识宣传加强广度：对实验室中使用的电、水、气、仪器设备的操作规程要熟悉，对实验中能接触到的化学药品、化学试剂等，要知悉其对人、对环境可能造成的伤害和污染。学生进入实验室的第一课，应该是实验室安全管理和环保教育。针对化学实验室特色制作图文并茂的宣传资料，通过网站或邮件的形式发送给教师，保证安全教育的广泛性。(2)专业培训加强深度：聘请相关专家定期开展钢瓶和压力容器安全知识、实验室电器安全隐患知识、危险化学品分类及安全防范知识、国家环境保护相关法规等培训，对哪类实验室参加哪类培训做出明确规定，做到有记录，有考核。(3)全面实施实验室准入考核制。实施安全准入制的目的就是要全面提高广大师生的安全意识，真正认识到教学科研工作的顺利进行，取决于安全防范意识是否已根植于我们的头脑和周围环境中。安全准入制的实施，将安全文化和相关实验室安全管理工作提升到一个更高的层次，它是核心和基础，帮助学校用文化铸造起安全盾牌，从而推动安全生产的和谐发展。(4)教育、培养学生和实验室工作人员要有灾害风险意识，提高自救、互救、应急处理和逃生的能力。

（三）建立完善安全防范预警机制

“安全第一，预防为主”，建立有效的安全防范预警机制，消除安全隐患，避免和减少事故的发生，是安全工作的主要目标，必须充分发挥管理的预防作用。(1)建立实验室安全

登记签名制度，每日下班前由实验室安全负责人（或委托其他人）按要求对实验室进行安全检查并签名记录在案，学校或院（系）不定期抽查。（2）建立实验室安全事故应急预案，及时妥善处置可能发生的事故，避免和减少损失。（3）对压力容器等易燃、易爆物品实现全过程管理，对购进、安装、维护、转移、改造和报废等各环节流程，实施全程监督跟踪，实现覆盖全过程的安全管理。（4）建立实时安全汇报、举报平台：建立危险实验、安全隐患实时汇报网络平台，形成快速实时的信息沟通渠道，鼓励对不安全行为、做法进行举报，以便及时采取相应措施，防止安全事故发生。

（四）认真做好监督检查

监督检查是促进安全制度贯彻落实的有效手段，为保证检查的有效、高效，必须要有目标、有水平、有重点，抓实每个细小环节。（1）实施实验室安全评级：全面了解各实验室的安全管理状况，综合考查实验项目的危险性、设备种类（特别是压力容器、长期运转的电动设备等）、安全设施配套、安全制度及措施等因素，对实验室进行安全等级划分，力求掌控安全管理的重点和难点。在学校各级安全监督检查过程中，对安全风险级别高的实验室进行重点监控。（2）加强检查的专业化水平：聘请技术专家与管理人员组成“实验室安全督导组”，定期、不定期、抽查等方式进行实验室安全检查，指导实验室查找安全隐患并整改。（3）建立实验室安全管理档案数据库：全面记录实验室各类安全信息，安全评级、危险点、安全隐患记录、安全管理重点、危险品记录、各次安全检查结果和整改记录等。

四、危险化学品的安全管理

由于教学科研的需要，高等学校使用和存放危险化学品的品种多，分布广，理化性质特殊，且部分高等学校的部分实验室简陋陈旧、电器线路老化、房屋年久失修、防火防盗达不到相应的要求。因此，加强高校危险化学品的安全管理，是安全管理工作的重中之重。近年来，针对危险化学品的安全管理提高到了一定的高度，教育部多次发文件要求加强危险化学品的安全管理。教育部办公厅《关于进一步加强高等学校实验室危险化学品安全管理工作的通知》（教技厅〔2013〕1 号）要求各高校明确职责，加强宣传教育，认真排查，消除隐患，切实做好实验室危险化学品的安全管理工作。

（一）高等学校危险化学品安全管理现状

危险化学品具有有毒有害、易燃易爆等特性，主要包括：爆炸品，压缩气体和液化气体，易燃液体，易燃固体，自燃物品和遇湿易燃物品，氧化剂和有机过氧化物，有毒品，腐蚀品等。

高等学校特别是理工科院校一般都设有化学实验室，虽然每个化学实验室的职责和任务不尽相同，但都要涉及化学品的运输、储存和使用，都在进行各种化学实验，经常性地接触各种有毒有害、易燃易爆、有腐蚀性的危险化学品，火灾、爆炸及中毒事故屡有发生。因此，危险化学品的安全问题应引起人们的高度重视。

1. 危险化学品储存的安全现状

化学品的储存是化学品流通过程中的一个非常重要的环节，如果管理或使用不当，会存在严重的事故隐患，甚至导致重大事故的发生。为加强化学品的安全储存管理，国家出台了《安全生产法》和《危险化学品安全管理条例》。

如今，多数高等学校对危险化学品的购置由统一从学校化学品库领取逐渐向自行与试剂公司联系购置转变，但也有极少数的高校对危险化学品的购置是统一从学校化学品库领取的。因学校不同，各高校化学品储存的数量及种类差异较大，国家对危险化学品储存场所的要求很多，一般要达到以下条件：储存化学危险品的建筑物不得有地下室或其他地下建筑；建筑物耐火等级、层数、占地面积、安全疏散和防火间距应符合国家有关规定；储存场所或建筑物内输配电线路、灯具、火灾事故照明和疏散指示标志，都应符合安全要求；储存场所必须提供足够的自然通风或机械通风，防止可燃气体或有害气体的生成和积聚；通风的等级和类型取决于化学品的特性和储存及操作加工的方式；根据储存仓库条件安装自动监测和火灾报警系统。但很多学校的化学试剂仓库不满足国家的相关规定，比如没有通风设备，无自动监测和火灾报警系统等。

近年来，随着化工、材料、环保等相关领域及交叉学科的发展，许多高校化学品的使用数量及种类都明显增多，且多数化学品属于危险化学品。因此，如何按照国家标准的规定，结合高校的特点，完善危险化学品的储存环节，防止环境污染及人身伤害，是一个值得研究的问题。

2. 实验过程中的安全现状

化学实验涉及的危险化学品数量众多，品种繁杂，性质各异，具有易燃、易爆、易中毒、腐蚀性等特点。在储存和使用过程中，潜伏着极大的危险性。稍有疏忽和操作不慎，就容易造成危险化学品失火、爆炸、中毒及化学灼伤等事故。近几年来，高等学校危险化学品的使用情况面临着一些新的形势。重点理工科院校硕士生、博士生扩招，学生进入实验室进行科研试验的人数逐年增长；学校科研项目明显增多，危险化学品使用的种类和数量明显增加；此外，许多高等学校对有关危险化学品的安全教育和培训工作未能真正落到实处，有些人员对安全工作的重要性和自己的工作责任缺乏必要的认识，麻痹思想和侥幸心理严重，许多师生安全意识淡薄，特别是跨专业升学的学生，由于没有化学专业背景，缺乏化学实验技能，实验过程中完全不按实验规程操作，所以，更容易导致危险化学品事故的发生。即使化学实验操作者具有过硬的实验技能，但如果没有对所用化学品的危险性进行验证，或是没有对实验设备和实验环境的安全性进行认真的分析，同样有可能导致危险化学事故。

3. 实验后续废弃危险化学品管理现状

现今，各高等学校的实验室每天都有未经处理的各类污染物排入城市下水道管网和大气中，特别是随着高校科研活动的日益频繁，高校实验室排放的污染物成了一种不容忽视的污染源。虽然，很多高等学校在学生实验室里准备了废液缸或废液桶，用来收集实验后的废液，但集中收集的化学废液最终还是倒入下水道或是室外某个固定的位置，仍然对环境造成污染。由于化学品的特殊危害性，必须对工艺过程废弃物进行严格控制和处理。

高等学校对化学试剂的需求具有品种多、多变、灵活、时间性强等特点，特别是某些高校对化学试剂的购买计划缺乏科学性，造成大量危险化学品积压，甚至过期。虽然国家环境保护总局于2005年第十四次局务会议通过并实施了《废弃危险化学品污染环境防治办法》，但很多高校的化学实验室对废弃危险化学品仍未按该办法处置，而是随手丢进垃圾堆或是放在实验室门外，让清洁工人处理，清洁工人自然不会按规定的程序处理。很多学生并不清楚应如何处理这些废弃的化学品，或不了解已颁布的《废弃危险化学品污染环境防治办法》，从这层意义上讲，学校和老师的宣传教育工作做得很不到位。

（二）高等学校危险化学品安全管理应对措施

1.健全规章制度 落实安全管理责任制

任何管理都离不开规章制度。规章制度的建立，使安全管理工作有规可循，有章可依。2013年5月，教育部办公厅下发了《关于进一步加强高等学校实验室危险化学品安全管理工作的通知》（以下简称《通知》），要求“健全实验室危险化学品管理制度，制定并完善实验室危险化学品保管、使用、处置等各个环节的规章制度。”“建立从请购、领用、使用、回收、销毁的全过程的记录和控制制度。”实验室既要严格贯彻执行国家和上级单位的法律法规及要求，还要结合自身情况以及管理工作中遇到的新问题，不断健全完善实验室危险化学品的安全管理制度，要制定采购、领用、保管、使用及化学废弃物处置等全过程的安全规章制度。

《通知》要求“进一步明确实验室危险化学品的安全管理责任”。目前，大多数高校都建立了从学校、院（系）和实验室的安全管理责任体系，但还要不断完善，认认真真地去落实。签订安全责任书是落实安全责任制的一种有效手段。主管危险化学品安全工作的职能部门应代表学校与各有关院（系）签订危险化学品安全责任书，各学院（系）与实验室签订安全责任书，各实验室与本室教职工签订责任书。通过层层签订责任书，使每一位师生员工都明确自己在化学危险品安全管理方面的责任与义务，从而确保安全工作落到实处。

2.加强安全教育

《通知》要求“进一步做好宣传教育工作。组织开展对师生的安全教育与培训，增强学生的安全意识和自我防范能力，确保相关人员全面掌握实验技术规范、操作规程和安全防护知识。”由于危险化学品品种繁多、性质各异，安全管理人员应对其具备一定的常识，储存和使用人员应对所涉及的每一种危险化学品的危险特性、防范措施有清楚的认识。为此，各高等学校应通过参加上级组织的危险化学品管理交流会和培训班，聘请经验丰富的危险化学品储存、使用及管理专业人士到学校作讲座等形式，对学校领导、各学院主管安全工作领导、各学院技安员等进行危险化学品安全教育培训。

对新进教职工、学生进行三级安全教育，对从事危险化学品实验的师生进行安全技术培训并进行考核。学生参加毕业设计进入实验室前要进行安全教育和考核，考核结果作为毕业设计总成绩的一个参考指标；各指导老师应结合毕业设计的内容对学生进行系统全面的安全指导，使学生掌握毕业设计实施过程中的安全操作要领和安全防护措施。

3. 加大检查和整改力度

对各实验室危险化学品的管理情况进行定期与不定期的安全检查。检查内容包括：领取危险化学品的审批手续；各实验室是否对领、用、剩、废、耗的危险化学品从名称、数量、来源、类别及危险特性上作了详细记录，是否账物相符；有无超量和混放现象；危险化学品实验的安全操作情况；与危险化学品使用或储存有关的个体防护设备情况；事故应急救援措施与设备；过期危险化学品及化学废弃物的处置情况等。对检查中发现的安全隐患要抓紧落实整改并对整改情况进行复查，整改不合格的应进行通报批评，并追究相关人员的责任。

4. 健全化学实验室的控污、治污设施

加强高等学校化学实验室的排污治理，严禁把废气、废液、废渣和废弃化学品等污染物直接向外界排放。凡是污染物排放频繁或超出排放标准的实验室，应安装符合环境保护要求的污染治理设施，尽可能避免或减少危险化学物品的使用。

5. 制定和完善事故应急预案

为了有效地应对高校化学品爆炸、中毒等化学事故，应建立预防事故发生的基本规则及处理事故的方法，并进行演练，使每个工作人员都熟悉自己的工作职责，提高应对突发事故的反应和处理能力。

6. 整治化学危险品贮存处的周边环境

禁止在化学危险品贮存地周围堆积可燃、易爆及其废弃物品、燃放烟花爆竹或吸烟等明火作业。

高校化学品使用较多，存储地点分散，存在着一定的事故隐患。危险化学品的安全管理是高等学校安全管理工作的一项重要任务，抓好此项工作，就要理顺管理体制，健全安全制度，强化安全教育，加大整改力度，要有计划、有要求、有布置、有检查、有措施，扎扎实实地做好各项工作。

第二节　大学生社会实践活动安全管理

道德品格的提升，不仅需要教育学习，还是一个不断实践的过程。自古以来，中国人非常重视知行合一。当今社会，大学作为国家高层次人才的培养基地，在教育大学生融入社会、使其学有所用、增强为社会主义建设事业服务的能力等方面承担着重要责任。

2004 年，中共中央、国务院下发了《关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》(以下简称《意见》)。《意见》指出，社会实践是大学生思想政治教育的重要环节，对于促进大学生了解社会、了解国情，增长才干、奉献社会，锻炼毅力、培养品格，增强社会责任感具有不可替代的作用。按照《意见》的要求，目前各高校开展了形式多样的社会实践活动。应该看到，在每一项社会实践过程中，安全问题贯穿始终。对于学校及其所属单位组织的社会实践中出现的学生伤害事故，按照 2002 年 3 月教育部第 12 号令《学生伤害事故处理办法》中规定，视学校的工作情况而判定学校是否承担相应法律责任。因此，如何使

大学生平安地开展社会实践活动，发挥社会实践的积极作用，是高校需要研究的一个重要课题。本节对此问题进行了初探。

一、社会实践活动的形式及类型

社会实践活动形式多样，《意见》提出了一个指导性的目标，即社会实践与专业学习相结合、与服务社会相结合、与勤工助学相结合、与择业就业相结合、与创新创业相结合。具体来说，社会实践包括军政训练、教学实践、专业实习、社会调查、生产劳动、志愿服务、公益活动、科技发明和勤工助学等，归纳起来，分为研究型、养成型、服务型三类。

研究型社会实践是指大学生从学校和社会选择和确定研究课题，主动获取知识、解决问题的学习过程，它强调学生的研究能力，强调社会实践与专业特色相结合，与课程教学环节相结合，与兴趣爱好相结合，在"考察""探究"的过程中发现和解决问题。研究型社会实践一般包括教学实践、专业实习、科技服务（创新创业）等。教学实践能够使学生深化对理论知识的理解、掌握科学研究的基本方法和技能，培养学生科学的思维方法，提高分析和解决实际问题的能力。专业实习可以加强学生对专业知识的了解，弥补课堂教学的不足。科技服务可以使学生形成运用科学、勇于创新的学术氛围，锻炼其科学研究能力。

养成型社会实践是指有利于培育大学生综合素质，发挥教化功能的社会实践。其在内容上强调与思想政治教育相结合，与基础文明教育相结合，与自立自强意识培养相结合，与提高学生整体能力素质相结合。养成型社会实践一般包括军政训练、勤工助学、生产劳动等。军政训练有利于大学生了解国际、国内的形势政策，掌握军事理论与技能，养成吃苦耐劳的精神，是培养社会主义合格建设者与接班人的重要载体。勤工助学可以使大学生在获得经济补偿的同时，补充其在知识和能力上的不足，实现全面发展。生产劳动有助于大学生熟悉社会生产的基本规律和实际状况，以便在今后很快适应社会工作。

服务型社会实践是指大学生立足于地方经济建设和社会发展，以服务求支持，以贡献求发展，为区域发展贡献力量的实践活动。它包括志愿服务、社会调查等。通过志愿服务、公益活动，大学生可以树立热心公益、自觉承担社会责任的观念，培育市场经济环境下的公益意识。社会调查有利于大学生树立正确的世界观、人生观和价值观，养成正确的做人和做事的本领。

二、大学生社会实践中出现安全问题的原因

（一）学校与社会对实践活动的重视程度不够

一方面，活动支持经费少。很多高校划拨的活动专项经费数量很少，这使大学生社会实践的安全保障非常脆弱，大学生一旦出现意外伤亡，连法律也难以提供有效保护。另一方面，意识淡薄。多数高校服务于社会实践工作的组织机构还不够完善，没有建立多部门协调的机制，存在政策贯彻不彻底、执行不到位的现象。由此，大学生社会实践中的安全管理就极易成为真空地带。这对于安全保障和隐患排除带来了消极影响。

（二）大学生社会实践基地的建设不完善

社会实践基地是大学生社会实践活动的重要的场所，是大学生走向社会、接触社会、了解社会、服务社会的桥梁。由于没有长期稳定的社会实践基地，对安全监督、管理造成了困难，同时也不利于学校和实践单位对学生的安全进行齐抓共管。

（三）缺乏配套的专业指导体系

社会实践的指导老师往往处于临时应付的工作状态，人员流动性大，工作缺乏连续性和系统性，这对于学生在社会实践中的安全管理带来了挑战。另外，往往因为缺乏指导老师的协调，无法及时防范、疏导和解决安全问题。

三、社会实践活动的安全管理

安全是一个永恒的话题。大学生是祖国的未来，肩负着建设祖国的重任，而安全的成长和发展是前提和基础。大学生实践活动的安全管理，可以在个体与自身、个体与集体两个方面的基础上向纵深研究。

首先，大学生自我的身心健康和安全是大学生社会实践活动的决定因素。社会实践离不开乘坐各种交通工具、跋山涉水、进企业下厂房等，不安全因素时时刻刻存在，而且实践地点可能会远离学校和家庭，大学生会产生孤独和寂寞的感觉。因此，丝毫不能放松对身心安全的关注。大学生应该遵守法律法规、公共秩序和当地风俗习惯，熟悉安全知识，合理规划实践活动，同时要发扬“不怕苦、不怕累”的精神，努力融入团队中去，互帮互助，共同进步，这样也就互相成为前进道路上的精神支柱和动力。

其次，大学生与他人的良好人际关系有助于个人快速成长和全面发展。每个人都有自己的个性和经历，社会就是由不同性格的人组成的，找到共同的话题和交流切入点，求同存异，实践活动将会更加顺利。大学生应当注意同学之间的团结，注意师生之间的沟通，注意与实践单位之间的协调。集体主义观念和良好的人际关系氛围，是大学生今后步入社会生活必须具备的素养，只有努力去营造一个良好的社会实践环境，才有益于个体的长远发展。

再次，大学生社会实践活动的安全开展需要各方配合共同完成。大学生社会实践活动，需要很多方面的支持和配合，只有各方面齐心协力，实践才会有效果，安全也会有保障。具体说来有以下几个方面。

（1）领导要高度重视，认真组织，加强对师生的安全教育，以安全教育促进安全管理。《学生伤害事故处理办法》中规定“学校组织学生参加教育教学活动或者校外活动，未对学生进行相应的安全教育，并未在可预见的范围内采取必要的安全措施”而造成的学生伤害事故，学校应当依法承担相应的责任。

学校负责安全工作的领导应当定期召开安全教育会议，使师生牢固树立安全意识，在此基础上，针对专门的大学生社会实践，对组织方提出总体性的安全要求，遵循“谁主管，谁负责”“谁组织，谁负责”的原则，让组织方制定大学生社会实践过程中的安全管理措施

和预案，如果有条件还可以组织应急演练，做到防患于未然。

组织方在团队出发前，应指定专门的小组安全负责人，由该负责人组织队员，加强队员之间的认识与沟通，以便在实践活动时随时可以取得联系。组织方还应提前做好实践地点相关信息的收集工作，了解实践地点有关的政府部门、警方、医疗机构以及接待单位的联系方式，掌握 110、120、122 等常用紧急号码。在实践过程中，各安全负责人每日实践活动结束后须清点人数，确认队员人身和财物的安全状况。遇到以下紧急情况，应当立即上报：

① 导致队员人身伤害或者威胁人身安全的事故，例如交通事故、触电、溺水事故，骨折、烫伤、感染等伤害；

② 影响或威胁队员身体健康的事件，例如食物中毒，中暑、热射病或其他疾病；

③ 可能影响到集体安全的事件，例如地质灾害、疫情灾害、火灾；

④ 队员擅自脱离队伍、走失走散，其他队员无法与其取得联系；

⑤ 严重的财物损失，例如遭遇盗窃、抢劫等情况。

(2) 教师要以身作则，言传身教，自觉为学生树立榜样，严格按照安全规定规程做事。教师和实践单位要时时提醒大学生不要忘记安全事宜，使学生的言论和行动在一定的约束下发展，顺利完成社会实践。

(3) 学生要加强自我保护，切实提高自我管理的能力，保证社会实践任务高质量地完成。学生要经常与家长、学校老师沟通，告知他们实践活动的行程、安排以及可能存在的风险等事项，得到他们的支持和理解。

四、社会实践活动的应急处置

社会实践活动中，如果遇到紧急情况，师生需要保持冷静，采取必要的措施和正确的方法，保证危险情况得以顺利的处置。

(1) 如果发生交通意外，立即拨打 122，保护好现场，配合当地交管部门处理事故。

(2) 如果发生触电、溺水等伤亡事故，立即拨打 110 和 999，等待专业人员的处理。

(3) 如果遇到普通疾病，及时正确服用随身携带的应急药物；对于重大疾病，立即拨打 120 或 999，或者就近将病患者送医院就诊。

(4) 如果遇到自然灾害，应当服从当地有关部门的指挥。

(5) 如果遭遇盗窃、抢劫等犯罪行为的侵害，应以保证自身安全为前提，及时拨打 110 报警，寻求当地公安机关的帮助。

(6) 如果遭遇火灾，及时组织人员疏散逃生，拨打 119，寻求消防官兵救助。

(7) 如果发生人员走散的情况，立即寻求当地公安机关的帮助。

(8) 如果遇到群体性事件，不要参与其中，防止由于不明真相而被人利用。

(9) 如接到电信诈骗电话、信息等，不要轻信，提高警惕，及时报警。

社会实践越来越成为大学生的“必修课”，安全问题也会越来越成为社会、学校、家长关心的问题。政府、高校和社会各界应该重视大学生社会实践中的安全问题，同心协力，为大学生奉献社会、增长才干搭建平台。大学生也应该切实提高自身的心理素质和安全

意识，平安顺利完成社会实践活动，获得更多的实践经验。

第三节　体育活动安全管理

体育，是一种复杂的社会文化现象，它以身体与智力活动为基本手段，根据人体生长发育、技能形成和机能提高等规律，达到促进全面发育、提高身体素质与全面教育水平、增强体质与提高运动能力、改善生活方式与提高生活质量的一种有意识、有目的、有组织的社会活动。体育的分类方式有多种，一般可分为群众体育、竞技体育、学校体育等种类。内容包括体育文化、体育教育、体育活动、体育竞赛、体育设施、体育组织、体育科学技术等诸多要素。

随着国家经济发展和人民生活质量的提升，人民群众参与体育活动、追求身心健康、丰富业余文化生活的需求不断提高。高等学校的广大师生成为体育活动的积极践行者。

1990 年 3 月发布的《学校体育工作条例》（国家教委第 8 号令）规定“学校体育工作应当作为考核学校工作的一项基本内容”。《普通高等学校学生管理规定》（教育部第 21 号令）第四条要求高等学校学生“应当积极锻炼身体，具有健康体魄”；第四十五条提出学校提倡并支持学生及学生团体开展有益于身心健康的体育等活动。

安全无小事，安全管理涉及社会生活的方方面面。高校体育活动也需要加强安全管理和教育引导。

一、高等学校体育活动的主要内容和分类

（1）学校组织的体育教育教学内容。包括教学计划内的各级各类体育教学实践课程、学校及学校各单位（部门）组织的体育竞赛和群众性健身活动等。

（2）学生团体、教师团体组织的体育活动。此类体育活动涵盖的范围较广，活动的强度、规模、内容较为灵活，竞赛活动和健身活动兼而有之。

（3）学生、教师的个体健身锻炼活动。此类体育活动更是丰富多彩，项目、内容五花八门，基于师生的个人爱好、健身习惯和条件环境自主选择进行。

（4）高校师生作为观众参与体育活动。

（5）高校师生自愿报名参加国内、国际上的体育竞赛或群众健身活动。如大学生多有参加北京马拉松比赛、各地的端午龙舟赛等活动。近年来，在境外举办的一些国际性体育竞赛和健康活动也多见我国大学师生利用假期等时间参与的情况。

（6）个别有基础和条件的师生组织或参与的风险性较大的专业体育、户外体育和极限体育活动。如高校的高水平运动队的训练竞赛活动、北京大学的“山鹰社”极限登山运动、北京理工大学的中甲足球运动等。

（7）校外人员来校进行体育锻炼、群众性体育活动和体育竞赛活动。高校的环境、体育场馆场地和体育设备设施吸引着校外人员来校参与体育活动已经形成了一定的规模和范围。一些有条件的高等学校还承担着课余期间，免费或象征性收费向社会公众开放部

分场馆场地的服务社会义务。还有的高校三产部门利用学校体育资源，提供经营性的体育服务。

二、高等学校体育活动的场所和时间

高校体育活动一般在校内进行，也有在校外开展的。体育的特性决定了体育活动的时间和地点比较灵活和广泛。个体体育活动，比如基于克服自身体重的锻炼活动（俯卧撑、仰卧起坐等）甚至可以在学生宿舍进行。

一般来说高校体育活动的主要场所包括体育场地、体育场馆、体育健身路径（大众健身器材密集场所）和学校空旷的场所场地。校外体育活动的场所视具体情况而定。户外和极限体育的场所就更为灵活和多变。

体育活动的时间主要是指体育课堂教学时间、师生业余时间和符合大众健身习惯的时段等。

三、高等学校体育活动的安全问题

（一）高等学校体育课堂教学中属于教学事故引发的安全问题

在体育教学中因教学事故引发的安全问题不多见，但因动作不当产生的运动损伤问题常见。如任课教师严格遵守教学管理规范，主要因学生自身因素和运动中的对抗等原因造成的运动损伤，如轻微骨折、皮肤破损等情况，在体育活动中也属可以接受的范畴，教师处置引导到位，极少引发安全稳定问题。

如果任课教师在教学组织中违反教学规范，直接或间接造成学生伤害，特别是较为严重的伤害，如猝死、休克、严重肢体受损等情况，校方以及教师、学校教学管理部门则有不可推卸的责任，处置不当，特别是前期处置不当会引发较为严重的问题，诉诸法律途径解决也很常见。

2010 年，北京某大学体育课上，任课教师在组织学生课程前期的热身环节时，采用分组“骑马打架”（一位同学用肩颈扛起另一人，与同样情况的对方冲撞，致其倒地为胜）的游戏时，教师本人离开现场到门外吸烟、打电话，期间一位倒地的同学颈部着地，造成高位截瘫的严重后果。该校至今一直承担着该生每年高昂的医疗康复费用。

课堂上比较常见的还有一类伤害事故是因体育教学器材器械使用不当造成的，多见的是钉鞋、铅球、标枪、铁饼、跳箱、栏架等。贵阳市一所职业学校的学生上体育课时发生意外，一支标枪击中一名女同学面部，标枪头刺入该女生颧骨约两厘米，所幸没有生命危险。宁波某外国语学校一名女生在操场上体育课时，被一根 1.5 米左右长的标枪，从 45 度角方向刺入右耳上方。前十项全能奥运冠军、捷克名将罗曼·塞布尔莱在南非一次训练中，被一位选手掷出的标枪扎中右肩，伤口被缝 11 针。“巴西杯”全国田径冠军赛上，女裁判洛伦索眼见一支标枪飞来，躲闪不及，结果被刺穿了脚面。

（二）学校及学校各单位（部门）组织的体育竞赛和群众性健身活动中发生的安全问题。

高校校方组织的体育竞赛和群众性健身活动中，如不做好事前的准备工作，安全管理、教育提醒和防护措施不到位，没有周全的安全预案，一旦发生参与人员的伤害事故，校方负有责任。前几年，个别学校为减少相关麻烦，甚至不再组织学生运动会，不免有因噎废食之嫌。

（三）学生团体、教师团体组织的体育活动中发生的安全问题。

师生社团组织和自我管理组织在组织体育活动中，也要充分考虑安全问题，采取有效措施避免安全责任事故的发生。学校应加强对上述组织的安全管理和教育引导，否则事后一样不能免责。

（四）体育场馆场地、体育设备设施存在的安全隐患

高校的体育场馆、场地和室内外休闲健身体育设备设施属于校园公共设施的范畴。《民法通则》第 122 条规定："因产品质量不合格造成他人财产、人身损害的，产品制造者、销售者应当依法承担责任。"教育部《学生伤害事故处理办法》第九条规定："因学校的宿舍、场地、其他公共设施以及学校提供给学生的学具、教育教学和生活设施、设备不符合国家规定标准或者有明显不安全因素"造成学生伤害事故，学校应依法承担相应责任。因此，高校对体育场馆、场地和体育设备设施应加强监管、维修和保护，避免因体育场馆、场地和体育设备设施因质量、年久失修和使用人员操作不当造成的人员伤害。尤其对室外体育设备设施要按照国家体育总局《室外健身器材的安全通用要求》加强监管。

2014 年 6 月 30 日下午 1 点 30 分，一名 12 岁的男孩到北京某高校体育场健身器材处玩耍时，不幸被夹住脖子当场身亡。这些健身器材搁置有十几年了，按国家标准应为报废器材，现场并无任何警示标志和操作提示语。

（五）体育运动带来运动损伤问题

运动损伤是体育活动中最常见的问题。尽管有关运动伤害的定义没有固定的叙述，不过广义的来说，运动伤害代表人体在各种不同的身体活动下，所产生的身体伤害。狭义的来说，运动伤害则专指因运动而产生的身体特殊伤害情形，以有别于日常生活中一般身体肢体的伤害。运动伤害的成因与运动员本身、器械与场所及运动项目与习惯有关。

运动损伤分急性运动损伤和慢性运动损伤。所谓急性运动损伤是指单一次内发性或外因性的刺激，使组织器官破坏的现象。受伤者可以很清楚地记住是哪一次上课、练习或比赛中发生，如：肌肉拉伤或韧带扭伤、开口创伤（擦伤、裂伤、创伤）等。慢性运动损伤是指累积多次微小伤害的身体病态现象。受伤者往往无法肯定何时何地发生的，但最后都因影响到运动表现而被发现，如：慢性肌腱炎或骨膜肌腱炎。

（六）体育运动中人员重大伤害

区别于一般运动损伤，体育运动中存在人员重大伤害问题，特别是严重肢体伤残和猝死。2000 年，北京某高校学生王某在双杠上滑落，头颈部着地，造成高位截瘫；2007 年，北京某高校一年内发生两起篮球场上人员猝死事件。2012 年 4 月 23 日，西安某学院电信系大二学生张某上体育课时突然晕倒，在被送往医院后，抢救无效身亡。

（七）体育活动引发的治安问题和群体性事件

学校组织和大学生自发的体育活动都有引发治安问题和群体性事件的可能。常见的情况是体育运动中人员情绪失控发生肢体冲突、打架伤人、打群架等问题。如果处置不当，也有引发当事双方所在院系学生集体情绪对立等后果。

另外多发参与体育锻炼的人员随身物品，如手机、钱包，甚至自行车，放置场外时失窃等治安现象。

（八）高等学校师生作为观众参与体育活动时遭遇可能危及自身的突发事件

观看各级各类体育比赛，特别高水平职业体育比赛，如 CBA、中超等，成为广大群众重要的休闲娱乐和体育参与的方式。无论是在校内，还是在校外，高校师生作为观众参与体育活动时要保护好自身安全，远离球迷骚乱和球场暴力，在突发看台坍塌等赛场事故时做好自救工作，避免因人员疏散造成的踩踏等伤害事件。

（九）校外人员来校参与体育活动带来的校园秩序和交通管理问题

周末和节假日到高校的场馆场地参与健身锻炼和群众性比赛，成为很多人的生活内容和选择。造成高校校园内的人员、车辆密集现象，不可避免地带来校园秩序和校园交通环境的安全隐患，这也成为越来越受到高校安全管理部门重视的问题。

2013 年，十余名非法宗教组织的人员到北京某高校足球场踢足球，并穿戴着印有该组织名称的 T 恤衫，引起争议。该校安保人员处理及时，未造成大的影响。

（十）基于体育活动发生在校外的安全问题

高校师生到校外参与体育活动遇到的安全问题主要是途中的交通安全和人身、财物安全问题。要按照生活中安全常识重视和防范。

在校外组织或参与风险性较大的专业体育、户外体育和极限体育活动，发生安全事故的概率较大，而且一旦发生事故，损失更大。例如，户外爬山、探险等活动中人员受伤、迷路、受阻、失踪、坠崖等。

浙江某职业学院的大学一年级学生小张，平时爱好户外探险。2014 年 5 月 31 日，他来到天目山想走一下“连穿七尖”的户外著名自虐路线，没想到中途遇阻。他报警求助时是 6 月 1 日下午 1 点多，当地派出所组织警力进行山野搜救近 10 个小时才找到他，又花了 5 个多小时才把他安全带下山。

北京某大学副教授周某在海淀区凤凰岭自然风景区爬山时失踪。经过两天的搜寻，

民警及景区工作人员在凤凰岭一处山谷内找到了周某的尸体。警方认定周某为意外跌落，排除他杀可能。

2013年，北京某大学一位副处长在游野泳时，不慎溺亡。

四、高等学校体育活动安全问题的成因及特点

（一）高等学校体育活动安全问题产生原因

发生前述体育活动安全问题的原因，就当事的个体而言，一是部分师生对体育运动的规律认识不足，对自身的能力估计过高；二是体育活动中的争胜精神演变成争强斗狠；三是生活中的安全常识掌握不足，遇事慌乱。

从高校管理层面来说，发生体育活动安全责任事故的主要原因，一是事前的重视程度和预见性不够；二是体育场馆场地和设备设施的管理缺失或不足；三是开展体育活动的管理制度不完善或执行不力，以及管理机制不健全；四是体育活动的安全教育不到位。

（二）高等学校体育活动安全问题的特点

1. 突发性

体育活动中发生的安全问题，特别是运动损伤、人员伤害和猝死等问题，一般都是突然发生的，前期的征兆较少、较轻微，甚至毫无征兆。拿运动损伤而言，往往是一个动作不到位或一次碰撞，瞬间造成伤害。

2. 责任的连带性

无论是课堂教学还是大学生的业余体育活动，发生安全事故后，往往在事后处置和责任认定中纠缠不清，牵扯高校较大的精力。高校在教育管理中存在不当行为或缺失不足的情况下负有法律责任。教育部《学生伤害事故处理办法》第十二条规定：因意外因素造成学生伤害事故，“学校已履行相应职责，行为并无不当的，无法律责任”。

3. 群体性

高校是人员密集型场所，学生群体的归属感较强，个体发生的事件，极易引起所在群体师生的共鸣和代入情绪，产生连锁效应，引发群体反应和参与，甚至是群体性事件。

4. 社会影响大

高校和大学生，本身就是社会关注的热点，大学校园和师生发生安全事故会引起社会层面的高度关注。加之现在发达的通讯手段和信息化程度，使高校体育活动中发生的安全问题，特别是发生高校负有责任的事件，往往造成较大的社会影响。

五、高等学校体育活动安全管理措施和办法

（一）按体育教育教学的规律和规范抓好体育课堂教学的管理工作

毋庸赘言，抓好教育教学工作是高校各项工作的核心。体育教育教学是其中的重要

内容，做好教师培养和课堂教学规范等环节的工作，是避免和预防体育教学活动安全事故的根本和最有效的方法。当然也是课堂发生安全问题后，学校免责的有力依据。

（二）加强对师生体育活动的安全教育和引导，普及健康知识和急救自救知识

安全教育贯穿于高等教育的全过程，高校组织和开展体育活动以及对师生平时的自发性体育活动，都应该做好安全管理和宣传教育引导工作。在教育教学环节普及健康知识和急救自救知识，提升大学生的整体素质。

中央教育科学研究所体育卫生与艺术教育研究中心的研究表明：大学生在参加体育活动时发生意外，甚至猝死事件，基本上都与学生自身的体质有关。表面看起来这类事件有很大的偶然性，但实际上，绝大多数都是能够预防的。一方面是对学生的体检应当做得更细更严，提高筛查力度，及早发现学生体质可能存在的问题；另一方面，要重视对学生的健康教育，健康教育不同于体育教育，体育教育只是培养和提高学生的运动能力和身体素质，健康教育则是向学生传授健康知识，让学生知道如何了解和爱护自己的身体，绝对不去做对身体有潜在伤害风险的事情。

目前，我国大中小学校对学生的健康教育都很薄弱。一些学生仗着年轻，长时间玩电脑游戏、熬夜、生活无规律，参加体育运动时，又不懂得自我保护，不能提早发现自己身体的不适，以避免可能遭受的伤害。有的学生不了解自己的身体状况，也没有足够的自我保护的意识。而不少学校在这方面同样缺乏认知和必要的引导，从而导致校园悲剧时有发生。

（三）做好基础性工作，加强对学校体育场馆场地、设备设施的安全检查和维修保养

《学生伤害事故处理办法》第四条规定：“学校的举办者应当提供符合安全标准的校舍、场地、其他教育教学设施和生活设施。”

对学校体育场馆场地、设备设施的安全检查和维修保养是高校公共设施管理工作中不可缺失的重要环节。对于所有权为学校的体育设施，学校具有安全管理责任，应履行管理职责，采取相应的维修、维护、警示、隔离、防护、使用指示等安全管理措施。

（四）建立健全规章制度，加强对体育活动的审批和预案管理

1990 年 3 月发布的《学校体育工作条例》（国家教委第 8 号令）第二十一条规定“学校应当制定体育场地、器材、设备的管理维修制度，并由专人负责管理。”

建章立制并抓好制度执行和责任落实，是重要工作方法。高校应建立起符合体育活动的特殊性和规律性的监管制度，明确人员责任，逐级落实。例如，“体育场馆场地管理制度”“体育场馆场地安全检查制度”“体育设备设施维修保养制度”“校园体育活动管理、审批制度”“体育场馆场地出租管理制度”等。一些较为特殊和安全重点部位要有符合行业规范和自身实际的规章制度。例如，学校的游泳馆一定要建立救生制度等。

为加强对体育活动的管理，避免涉稳涉安事件的发生，高校应把体育活动，特别是学

校组织和学生团体组织的体育活动纳入校园重大活动的管理范畴，严格体育活动报批审批制度。同时加强体育活动的安全预案管理，落实安全职责和责任。

（五）做好体育活动的风险应对和免责管理工作

体育的特性决定了体育活动不可避免地会发生一些或轻或重的人员伤害事件，竞争、求胜本身就是体育精神的重要内容和体育魅力的体现，甚至可以说流血、受伤是体育活动的伴生品和自然产物。高校的体育活动管理必须在此基础上做好风险应对和免责管理工作，视具体情况，可以采取与体育活动参与者签订安全责任书、附加免责条款、购买社会保险、事先征询学生家长意见、部署救急力量等方式。一些高校在组织学校运动会时租用社会急救组织的救护车和人员设备到现场守候就是不错的做法。

（六）大型体育活动严格按照国务院 2007 年 10 月下发的《大型群众性活动安全管理条例》执行

高校组织或承接的符合大型活动范畴的体育活动，严格按照国家相关法律法规执行，并向公安、消防等部门报备。

（七）对待特殊体育活动特别管理

开展有风险性较大的专业体育、户外体育和极限体育活动的高校，应对这类体育活动特殊对待，单独管理，按行业准则规范管理。

第四节　保密安全管理

高校保密工作事关国家安全和利益，是我国保密工作的重要组成部分。高校作为国家高层次人才培养和高新技术研究的重要基地，是高新科技和学术创新的重要发源地；承担着大量国防科研项目、尖端科学技术以及国家重要政策的研究任务，是保密战线的重要阵地。在现代信息技术迅猛发展的今天，高校保密工作面临着冲击和挑战。高校应结合自身特点，分析把握保密工作的现状和突出问题，看清发展趋势，积极做好保密工作。

一、做好保密管理工作是学校的重要职责

（一）高等学校保密工作事关国家安全利益

《中华人民共和国保守国家秘密法》（以下简称《保密法》）第三条规定：“一切国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业单位和公民都有保守国家秘密的义务。”高校作为国家社会文化事业单位，它不仅承担者传承知识、培养人才的重任，而且还负有促进国民经济和社会发展的责任。随着国防工作和经济建设的迅速发展，高校承担的涉密项目与

日俱增，所涉及的项目内容、相关人员、相关设备和相关载体的信息越来越多。高校是国家保密工作中一个重要的领域，但同时也是国家保密网中一个比较薄弱的环节，是失密、泄密、被窃密事件的易发地。高校的保密工作关乎国家的政治安全和经济利益，具有重要意义。

（二）高等学校保密工作是高校正常运转的重要保证

高校保密工作内容不仅涉及国家重大科研项目、重要政策研究，还涉及教育考试、对外交流合作、涉密学术论文、高校出版物、校园网与互联网、信息公开等诸多方面，是高校各项工作正常运转的重要保证。随着信息化的飞速发展，高校保密工作的主要内涵和覆盖范围也在不断扩大，科研、党务、教务、安全、招生、就业、财务、出版、网络、宣传、外事等各个部门都要做好保密工作。

（三）高等学校保密工作是经济发展、科技竞争的必要保障

随着高校科技更多地参与到为社会经济服务的活动中，必然涉及知识产权和保守商业秘密等方面的保密工作和任务。高校智力密集，科技力量集中，产生的成果多，这些成果能够带来极大的经济效益和社会效益。加之高校与企业、市场的关系日益密切，因此往往成为社会上一些唯利是图的不法厂商和犯罪分子猎取的目标，保密工作稍一疏忽，极易对高校的发展造成严重损失，降低核心竞争力。

二、高等学校保密工作的特点

（一）涉密范围的综合性、广泛性

高校工作的涉密事项主要包括国家秘密、商业秘密和工作秘密三个方面。国家秘密有高校承担的与国家安全和利益相关的科研项目、国家科技发展规划等；商业秘密包括高校拥有自主产权的科研成果以及尚未公开的、具有经济价值的新工艺、技术、方法、材料等技术信息；工作秘密有科技档案、评审材料等。以上事项一旦发生泄露，轻则将影响高校正常工作秩序，重则对国家安全和利益造成非常严重的损害。

（二）人员流动频繁，保密任务重

高等军工科研参与人员较多，交流频繁，科研项目组的组成人员主要为高校教师和博士、硕士研究生，学生占较大比例。参与科研人员的流动性和变化性较大。对外交流频繁，一些涉密人员经常参加对外学术交流、参加国际会议、进修等，给国家秘密的安全带来了诸多隐患。若不加以严格管理，其在涉密的军工科研项目组中掌握的涉密技术资料往往容易泄露。

（三）环境特殊，科研场所分散

高校参与国防科研的组织形式绝大部分是由教师和研究生组成的项目组。而项目组

所涉及的专业领域较多，形成了点多面广、科研场所分散的布局，表现在非涉密办公区和涉密科研场所常同在一座楼或左右相邻，进出人员复杂，管理困难。另外，一些项目组在承担军工科研任务的同时，往往还承担着民用的非涉密科研项目，这就使得科研场所和参研人员交叉往来，涉密和非涉密的计算机、办公设备、移动存储介质交叉使用的情况严重，这给保密管理工作带来了很大难度。

三、高等学校保密工作存在的主要问题

（一）机要文件管理有待规范

部分高校办公室、机要室、密码机房混用，存在失泄密隐患；机要文件管理不够规范，制度不够健全，闭环管理执行不够严格，纸质涉密载体被违规复印的情况仍然存在。

（二）信息化涉密载体管理难度大

涉密科研的研究过程对计算机及办公自动化设备的依赖程度越来越大，且使用的涉密载体种类多、数量大，加之各种交流活动频繁，使计算机硬盘和移动存储介质存储了大量的秘密文件资料。在网络环境条件下，使涉密计算机、涉密计算机信息系统及涉密载体的保密管理面临很大挑战。

（三）定密工作有待加强

随着高校校务公开工作的不断加强，越来越多的重大科研成果、重要学术论文等信息成为秘密信息和限时公开的信息，这些信息如果不经保密部门审查而发布，就有可能造成泄密。但是，目前有些高校领导和保密干部对定密工作认识还不够，定密机制不足，定密标准模糊、定密范围不清、定密程序不完善，使国家秘密信息、学校内部事项没有得到应有的保密，以至于失泄密现象不断发生。

（四）保密干部素质有待提高

高校保密部门长期从事机要工作的干部往往在个人发展前途方面遭遇尴尬，晋升空间狭窄，容易安于现状；年轻同志对新知识新技术的认识较为全面和透彻，但往往耐不住机要工作的枯燥单调，跳槽现象明显；院系从事机要工作的干部多为兼职，更换频繁，缺乏工作的延续性和创新精神。

四、做好保密管理工作的主要措施

《保密法》第六条规定：“国家机关和涉及国家秘密的单位管理本机关和本单位的保密工作。”《保密法实施条例》第六条规定：“机关、单位负责人对本机关、本单位的保密工作负责，工作人员对本岗位的保密工作负责。”高等学校应该按照法规的规定，认真做好本校的保密工作。

（一）做好涉密人员管理

根据《保密法》第三十九条“机关、单位应当建立健全涉密人员管理制度”的要求，认真做好涉密人员的管理。

（1）根据《保密法》的要求，对涉密人员“按照涉密程度分为核心涉密人员、重要涉密人员、一般涉密人员”，制定岗位职责，“实行分类管理”。

（2）在岗管理要求。涉密人员上岗前应接受学校及有关部门的审查，与学校签订涉密人员保密承诺书，接受相应的上岗培训。学校应定期对涉密人员进行考核监督，认真执行奖惩规定；调整工作岗位时应经过审批。

（3）脱密期管理要求。涉密人员脱离涉密岗位，应履行批准手续，与学校签订保密承诺书，按照脱密期制度进行管理。

（二）建立健全保密工作规章制度

根据《保密法》第七条“机关、单位实行保密工作责任制，健全保密管理制度，完善保密防护措施，开展保密宣传教育，加强保密检查”的规定，学校要努力建立健全保密工作组织制度与工作制度；确定、变更和解除本单位国家秘密程序与办法；各级保密管理人员与涉密人员岗位责任制度；保密宣传教育工作制度；保密工作监督检查制度；保密工作问责和奖惩制度等各项规章制度，并认真组织付诸实施。

（三）做好纸质涉密载体管理

（1）收发纸质涉密载体的要求。收发人员要按照保密规定核对、登记涉密载体，严格按照规定的知悉范围收发密件，并掌握国家秘密载体的流转情况。传递、运输国家秘密载体必须交由机要交通、机要通信部门。

（2）制作纸质涉密载体的要求。涉密文件、资料一经产生，要确定密级和保密期限，注明发放范围、制作数量和编排顺序号。复制涉密载体，应当经领导批准，办理登记手续。复制涉密载体不得改变其密级、保密期限或删除密级标志。

（3）保存纸质涉密载体的要求。涉密载体必须在符合国家保密标准的文件保密柜内保存。绝密级涉密载体应当专库专柜保存。严禁个人持有和私自保存涉密载体。销毁涉密载体，应严密封装，由专人押送到保密工作部门销毁。禁止将涉密载体当作废品出售或转送他人。

（四）做好信息化涉密载体的管理

根据《保密法》第二十四条“机关、单位应当加强对涉密信息系统的管理”的规定，学校应结合本校的实际情况，提出明确的要求。

（1）涉密计算机的保密管理要求。涉密计算机使用前必须进行登记、编号并标明密级。涉密计算机必须与非涉密网络实行物理隔离。涉密计算机必须使用涉密移动存储介质。涉密计算机需导入其他非涉密计算机上的资料，必须通过光盘传输。涉密计算机使用的具有打印、复印、传真等多功能的一体机不得与普通通信线路连接。

(2) 涉密移动存储介质的保密管理要求。移动存储介质使用前必须进行登记、编号并标明密级。因工作需要携带涉密移动存储介质外出,必须经领导审批。涉密移动存储介质不能在非涉密计算机上使用,非涉密移动存储介质不得在涉密计算机上使用。

(3) 通信和办公自动化设备使用保密管理要求。涉密通信和办公自动化涉密设备须登记备案,放置在符合保密要求的场所,严禁连接互联网。严禁在无保密措施的有线、无线通讯中涉及国家秘密事项,严禁通过无任何保密措施的通信设备传递国家秘密信息。禁止使用手机谈论、传递国家秘密。禁止将手机带入谈论涉及国家秘密事项的场所。禁止使用普通传真机传送涉密文件、资料等秘密载体。

(五) 做好校园网保密管理

(1) 校园网在接入时的保密要求。校园网接入互联网要统一出口,统一管理,充分运用防火墙等技术手段,防范网络安全风险及网络攻击,加强域名和 IP 地址的管理,落实 IP 地址分配使用逐级责任制,防止违规接入。

(2) 校园网使用保密管理要求。涉及国家秘密的计算机信息系统,不得直接或间接地与公共网络相连接,必须实行物理隔离。不得在连接互联网的信息系统中存储、处理和传递涉密信息。

(3) 在校园网上发布信息的保密要求。校园网信息发布应实行统一管理、分级负责制,加强对发布信息的保密审查。对网站的互动性栏目,要加强对发言的监管,确保发布信息的健康性与安全性。定期开展校园网信息的安全保密检查工作。

第五节 要害部位安全管理

"要害"一词,《现代汉语词典》释义为"身体上能致命的部位",常用来"比喻重要的部分或军事上重要的地点"。1950 年 5 月,公安部首次提出了安全保卫工作要"实行重点保卫或要害保卫"的指导思想:"要依据生产设备和业务特点,实行重点保卫或要害保卫,避免处处设防,分散力量,以至陷于被动,遭受失败。"1950 年 10 月,公安部向全国公安机关发出了《关于加强要害部门护卫的指示》,提出了要害保卫的四项措施。在 1951 年 5 月召开的第二次全国经济保卫工作会议上,根据前一段要害保卫工作的实践经验,公安部制定了"保卫要害保卫重点的十一条办法",从而把要害保卫工作具体化了。

高等学校要害部位是指对学校安全稳定和教学、科研工作、师生生活保障和安全稳定有重要影响的部位。确定标准是依据本部位发生事故的危险性大小,或一旦发生案件或事故可能造成的人员伤亡大、财产损失大、社会影响大,对学校的教学、科研和师生的工作、学习、生活产生巨大冲击的部位。不言而喻,做好要害部位的安全管理是学校安全管理的重中之重。对要害部位安全管理的基本要求是:不发生盗窃、抢劫、火灾、窃密等事件;不发生有影响的治安灾害事故;不发生涉及广大师生安全与利益的重大问题。

一、要害部位的确定

（一）确定要害部位的必要性

1980 年 1 月召开的全国经济文化保卫工作会议确定保卫工作的方针是：“预防为主，确保重点，打击敌人，保障安全。”要害部位对学校全局工作起着决定性、关键性或重大影响的作用，并且也是一切犯罪分子窥伺和破坏的重点。安全管理的方面广、范围大、战线长，不能不分主次，平均使用力量；否则，很难做好学校的安全管理工作，也不能达到“确保重点”的要求。只有抓住要害，确保要害部位的安全，才能为学校的全局提供基本的安全保障，也更有利于抓好其他的安全管理工作。因此，确定要害部位十分必要。

（二）重点要害部位的选项

一个学校，安全管理的事项很多。为了做好安全管理工作，要根据本校的实际情况，恰当地确定要害部位的数量；既不要定得过宽，分散安全管理的精力，抓不住要害；又不要定得过窄，以至疏漏应该确保的要害部位，贻误工作。

高校的要害部位，可考虑从以下几方面中选定：

(1) 为重大政治性活动服务的部位，及学生公寓、报告厅、礼堂、体育馆、教学楼等人员密集场所；

(2) 供水、供电、供气、供热和校内闭路电视、广播、通讯的部位；

(3) 重点建设项目、重点科研部门和重要仓库；

(4) 存放重要秘密和文件的场所；

(5) 存储贵重机器、仪器、资料、图书和珍贵文物的部位；

(6) 财务部门或直接对校财务负责的财会室；

(7) 配备有贵重音像设备、电教设备的电教部位；

(8) 学校网络机房或贵重办公设备较多的部位；

(9) 存放各种考试试卷和其他严防泄密文件的场所；

(10) 其他存放有易燃、易爆、剧毒等危险品和贵重物品的部位等。

（三）重点要害部位的审定

高校要害部位的安全管理一般分三级管理，分别为校级要害部位、院系(处)级要害部位、岗位要害部位。校级重点要害部位一般由学校综合治理委员会审查、市公安局审批；院系(处)级要害部位由学校各二级部门申报、学校综合治理委员会审批。校级要害部位须建立档案，内容包括方位、图片、说明、工作人员名册、安全负责人等并根据情况变化及时更新补充。院、处级要害部位可参照校级要害部位建立档案。岗位要害部位应按照学校的统一要求，落实安全责任人，完善安全管理措施。

二、高等学校重点要害部位的安全防范措施

2015 年 4 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强社会治安防控体系建设的意见》指出，要“按照预防为主、突出重点、单位负责、政府监管的原则，进一步加强机关、企事业单位内部治安保卫工作，严格落实单位主要负责人治安保卫责任制，完善巡逻检查、守卫防护、要害保卫、治安隐患和问题排查处理等各项治安保卫制度。”

高校要害部位的安全管理要坚持“谁主管、谁负责”“谁在岗、谁负责”的原则，实行领导责任制和岗位责任制，切实落实工作责任。校长作为学校的法人，对校园要害部位安全管理工作负总责，分管领导负直接责任，主管部门负责工作措施的贯彻落实和监督检查。高校结合自身要害部位的设置和管理实际，制定有关防火、防盗、防破坏、防失窃密等内容的安全保卫规章制度和措施，并切实落到实处，做到防患于未然。

从事要害部位岗位，应由政治可靠、作风正派、工作负责、技术胜任的人员担任。调配要害部位的人员，应事先征求保卫部门的意见，不适合在要害部位工作的人员要及时调离。

要害部位要加强安全防范。积极采取有效的人力、设施、技术防范等措施，安装必要的防盗、防火自动报警系统；对容易发生火灾、爆炸事故的部位，应制定可行的应急预案，做到发生意外能及时扑救，把损失减少到最低限度。必要时配备一定的警卫加强值班守护和巡逻检查，以确保万无一失。

高校对要害部位一般坚持每月一次安全检查，填写安全检查记录。对存在的问题和隐患，应及时进行整改，并将整改情况存档备案。重点要害部位安全管理负责人，应组织员工坚持每天班前班后检查，尤其是门窗、水电、灭火器材、消防通道、电器线路、仪器设备的安全运行、易燃易爆物品保管等，并做好工作记录，发现安全隐患要及时向主管领导和保卫部门报告，并采取有效措施消除安全隐患。

保密部位的工作人员要认真遵守有关保密工作的法律法规，严格执行阅文制度和文件管理制度，做到文件收发严格登记、分类管理，文件要存放在铁皮保险柜内保管，文件保管和阅文室要隔离，严格文件交接手续，以防失窃密事故发生。

防盗要害部位要有严格的安全管理制度和工作制度。对重要设备仪器要确定专人负责，严格管理、严防被盗。应当采取“三铁一器”（防盗门、防盗窗、保险柜、报警器）防护措施。对安装的防盗报警器和技防设施，要保持良好运行状态，发生故障及时维修和报告。

人员密集场所要严格落实大型活动管理制度，保持安全疏散通道畅通，设置安全疏散指示标志和疏散路线图，在出入口和适当位置安装应急照明灯。

三、要害部位管理应注意的几个问题

（1）加强对要害部位人员的法律、法规学习与管理。定期进行防火、防盗、防泄密、防破坏等安全教育，使要害部位人员了解必要的安全知识和掌握基本的防范技能。对工作人员要审查备案，开展安全教育与管理。

(2) 要害部位的安全管理要纳入治安综合治理工作中,综合施策、统一管理。要害部位因存在多头管理,工作重点各不尽相同,因此,要将重点要害部位的管理纳入综合治理体系进行有效管理,明确各部位的工作职责,落实安全责任人,强化安全措施的监督落实。

(3) 要坚持奖罚分明,充分调动工作积极性。学校要完善工作激励机制,建立工作奖惩制度。对学校要害部位管理工作中表现突出、成绩显著的集体和个人及时给予表彰、奖励;对工作重视程度不够,存在隐患不及时整改或整改不力的集体和个人予以处罚;对导致发生重大事故或案件的个人严肃处理直至追究其刑事责任。

(4) 根据情况变化,及时进行调整。要害部位确定后,应保持相对稳定。但是,随着科技的进步和学校的发展,高校内部的发展状况、组织结构、管理模式、运行机制都会不断发生变化,可能新增了比原来确定的某些要害部位更重要的部位。因此,必须根据变化了的实际情况,适时进行调整,及时审定,落实安全管理措施。

第六节　在校国(境)外人员安全管理

改革开放三十多年以来,随着我国国际地位的日益提高,对外开放的深入发展,中国教育已经走向世界,并逐步被世界了解。随着中国国力的不断增强和汉语在国际社会的快速传播,将会有越来越多的外籍人员来华和中国台湾、香港和澳门同胞到大陆学习和工作,这是我国改革开放的巨大成就。但同时,涉外领域影响国家安全和校园稳定的各类不安定因素也不断增多。因此,在校国(境)外人员安全管理问题也成为高校安全管理的一个重要组成部分。

1985 年 10 月,国务院发布的《外国留学生管理办法》(国发〔1985〕121 号)中指出:"接受和培养外国留学生(以下简称留学生),是我国应尽的国际主义义务,也是促进我国同各国教育、科技、文化交流和经济贸易合作,增进我国人民同各国人民之间的友谊和了解的一项具有战略意义的工作,应当积极认真地做好。"国务院在通知中强调:"留学生工作涉及面广,需要各方面密切协作",各有关方面应"加强领导,做好外国留学生的管理工作"。

2000 年 3 月 21 日,教育部在《关于执行〈高等学校接受外国留学生管理规定〉有关问题的通知》中强调:"要进一步提高做好来华留学工作的认识。来华留学工作是一项具有重要现实意义和深远战略意义的工作,通过开展外国留学生教育,不仅可以为有关国家培养有用的专业人才,促进和加强我国与世界各国人民之间的理解和友好交流,同时也有利于提高高校的国际交流水平,扩大我国教育的国际影响,促进我国教育事业的改革和发展。因此,国家鼓励和支持高等学校积极创造条件开展外国留学生教育。另一方面,接受外国留学生是一项涉外工作,留学生数量大,层次多,国别、民族、信仰不同,背景复杂,活动范围广,能否做好留学生工作,事关学校、社会的稳定,必须加强管理。"

在校境外人员主要由来华留学生(包括交换生)、外籍教师两个主要群体组成。相对而言,来华留学生是管理的重中之重。

《外国留学生管理办法》中要求:"必须认真做好留学生的生活管理和社会管理,保证

他们的正常学习和生活条件，保护他们的正当权益和安全。应严格执行管理制度，教育他们自觉遵守。对他们的合理要求，要尽可能满足；对不合理的或无条件满足的要求，要及时解释。”“各有关院校，应切实加强对留学生的教育和管理工作，并列入议事日程。”“教务、系、后勤和保卫部门，要分别抓好留学生的教学、生活管理及安全保卫工作。”

2000 年 1 月教育部、外交部、公安部联合发布的《高等学校接受外国留学生管理规定》（第 9 号令）中规定：“高等学校依照国家有关法律、法规和学校的规章制度对外国留学生进行教育和管理。学校应当教育外国留学生遵守我国的法律、法规及学校的规章制度和纪律，尊重我国的社会公德和风俗习惯。”还规定：“外国留学生的社会管理，由有关行政部门负责。高等学校应当配合有关行政部门，做好外国留学生的社会管理工作。”

2005 年 9 月 1 日，中华人民共和国教育部颁布实施《普通高等学校学生管理规定》（以下简称《规定》），《规定》指出：学生应当自觉遵守公民道德规范，自觉遵守学校管理制度，创造和维护文明、整洁、优美、安全的学习和生活环境。学生不得有酗酒、打架斗殴、赌博、吸毒，传播、复制、贩卖非法书刊和音像制品等违反治安管理规定的行为；不得参与非法传销和进行邪教、封建迷信活动；不得从事或者参与有损大学生形象、有损社会公德的活动。

本节将以管理中遇到的重点难题为导向，集中探讨关于在校外籍人员安全管理制度的问题。

一、在校境外人员安全管理工作的浅析

（一）现状与趋势

总体而言，高校境外人员安全管理的现状是“三管”——能够管，不好管，努力管。

“能够管”，就是涉外人员的安全要有人管，必须管。《外国留学生管理办法》要求：“正、副校（院）长中应有一人分工负责留学生的工作。学校可设留学生办事机构，负责有关留学生的接受、思想政治工作、日常管理以及与有关使（领）馆的联系。”根据我国相关法规要求，有关高校根据自身实际情况，设立了专门机构、配备了专职人员、制定了具体管理细则，加强对在校境外人员安全进行管理。目前，在校境外人员安全管理体制已经初步建立。

“不好管”，就是涉外人员安全管理难度比较大。学校面对的管理对象是多元化的，他们来自不同国家和地区，情况不尽相同，在校活动自由程度比较高，学校保卫部门难以完全掌握其信息，很难实现统一的标准化管理。

“努力管”，就是涉外人员安全管理仍有完善空间，需要大家共同努力。安全管理工作是需要与时俱进的，学校相关部门和人员需要跟得上形势变化，针对具体问题，制定出行之有效的办法，完善相关管理制度。

另外，近年来高校涉外安全管理事件呈现上升化、复杂化的趋势。

上升化趋势，反映出我国高校境外人员安全管理的对象发生巨大变化，不论从涉外群体数量和规模，还是涉外事件发生的频率，都是增加的态势。

复杂化趋势，反映出我国高校境外人员安全管理相关事件性质有所变化，从涉外普通事件，如出入境管理方面的居留证、签证逾期案等，到涉外刑事事件，如酗酒伤人案、交通肇事案等。复杂化另一表现就是，境外人员与本国公民安全相互影响，甚至造成一方伤害。

（二）不足与原因

高校在境外人员安全管理方面，新中国成立六十多年的曲折发展经历，积累了丰富经验，取得了许多卓有成效的成果，特别是改革开放以来对外开放和国际交流工作有了很大突破。但是我们要认识到还有不足之处。

第一，重视程度不够。有些高校对境外人员安全管理的重要性和紧迫性认识不足，没有将这项工作摆在应有的位置予以高度重视，把它当作可有可无的“软”任务。

第二，管理效率低下。管理人员对国家政策、学校规定没有吃透，或是涉外交际能力有限，对涉外案件“不愿管、不敢管、不会管”的现象时有发生，单纯凭老经验和老办法，疲于应付。

第三，监督机制不到位。境外人员安全管理，实际上存在着检查难、监督难、考核难的“三难”现象。

造成这种状况的原因十分复杂。

从客观方面分析，一是由于境外人员数量逐渐增多，增速较快，流动性强，造成管理跟不上形势变化的问题。

据中国教育部发布的数据，2013 年共计有 356 499 名各类外国留学人员在全国 746 所高等学校、科研院所和其他教育教学机构中学习，来华留学生的总数同比增长15.83％，来华留学生总数、我国接收留学生教育机构数人数均创下新高。

二是由于境外人员呈现多元化特点，要求管理方法必须灵活多变。

据统计，当前在我国高校的境外人员，来自世界各地，涵盖南极洲之外的所有大洲，遍及发达国家和发展中国家，其中包括了世界上主要的大国。他们文化背景相去甚远，在语言、生活习惯、宗教信仰等方面都表现出很大的差异。

从主观方面，我们的管理体制不够完善，比如管理观念薄弱，缺乏事业心和责任感，对境外人员安全管理中出现的新情况和新问题没有很好地研究解决，缺乏主动性和探索精神，对境外人员安全管理存在畏难情绪。

二、在校境外人员安全管理工作的焦点

我们从众多调研数据与案例中，提炼出五大焦点问题，这五大问题既是安全管理的重点，也是难点，下面我们一一分析这些问题。搞清这些问题，有助于提升我们实际工作的效果。

（一）交通安全

校园的交通环境，对于初到校园的境外人员来说还比较陌生，但又要时刻面对，与其

生活息息相关,因此,我们首先关注这一问题。

我们很容易发现国内外校园交通环境存在差异。尽管交通标志世界通用,但是关于交通规则、交通常识储备,会因境外人员国家、地区的不同存在差异,尤其是对于我国交通状况的了解也是不同的。因此,学校要加强对在校境外人员交通法规的学习和交通安全的宣传教育,避免和减少交通事故的发生。

(二)消防安全

消防安全是境外人员安全管理中的一项重要工作,消防安全具有一定的通识性,必要的逃生技能是学校必须传授学生的。

我们面临的主要是以下两个难题。

一是涉外人员消防常识差异很大。有的人不知道我国消防报警电话,也不会使用消防器械,相反,有些人具有较强的逃生本领,多次参与过相关演习。

二是沟通困难。限于实际情况,高校消防安全管理国际化程度比较低,很多学校不具备英语、俄语等大语种消防警报系统,无法与存在语言障碍的境外人员及时交换信息。

我们认为,学校可以采取如下措施来解决消防安全管理问题。

首先,为境外人员发放多语种消防手册,普及消防常识;其次,举办强制性培训讲座,介绍逃生技巧;最后,加强督查,完善警报系统。

(三)人身财产安全

境外人员的人身安全、财产安全是境外人员安全管理的核心内容之一。近年来,随着在校境外人数数量增多,针对他们的治安案件、违法犯罪案件也逐渐增多。他们人身、财产安全遭到威胁时,比如遭遇诈骗、盗窃、抢劫、故意伤害等恶性事件,不能及时维护自身合法权益。

根据调查,境外人员受到人身财产安全威胁,多因沟通不便,采取不报案,或是以暴制暴等不当方式解决。

北京市公安局2013年编发的《外国人安全服务手册》中提醒在华外国人要“加强防范意识,避免受到侵害”,“请关注北京警方发布的警情提示,增强防范意识,避免受到不法侵害。一旦遇到侵害,请迅速拨打110报警。”学校要加强宣传教育,普及110报警电话,强化境外人员对我国公安机关的信任度;另一方面,完善学校备案机制,境外人员安全负责人要定期拜访管理对象并询问情况。

(四)宗教活动

《高等学校接受外国留学生管理规定》中规定:“高等学校应当尊重外国留学生的民族习俗和宗教信仰,但不提供举行宗教仪式的场所。校内严禁进行传教及宗教聚会等活动。”“外国留学生在我国境内进行宗教活动必须遵守《中华人民共和国境内外国人宗教活动的管理规定》。”北京市公安局编发的《外国人安全服务手册》指出:“中国政府尊重宗教信仰自由,外国人可以在中国境内的寺院、宫观、清真寺、教堂等宗教活动场所参加宗教活动。但不能在中国境内成立宗教组织、设立宗教办事机构、设立宗教活动场所或开办宗教

院校，不能在中国公民中发展教徒、委任宗教教职人员和进行其他传教活动。”

在尊重宗教信仰和保护合法宗教活动的同时，必须十分警惕和制止非法宗教的活动。根据近些年情况，许多境内外不法势力借助宗教的外衣，通过地下教会非法集会的方式，向学生传播暴力、恐怖、封建、淫秽以及颠覆国家政权等消极思想。有些非法宗教势力还利用极端思想，暗中策划、煽动信徒参与各种非法活动，制造冲突，这些行为都对社会的安全稳定造成很大破坏。这必须在我们的管理工作中给予重视。

（五）集会游行

《高等学校接受外国留学生管理规定》中规定：“外国留学生在我国境内进行出版、结社、集会、游行、示威等活动，应当遵守我国有关法律、法规的规定。”

北京市公安局编发的《外国人安全服务手册》规定：“举行集会、游行、示威，必须向北京市公安局出入境管理处申请。未经申请，不能举行相关活动。煽动、策划非法集会、游行、示威活动，不听劝阻的，将受到行政处罚或追究刑事责任。”

学校应将有关的法规对在华的外籍人员进行讲解和宣传。

（六）安全宣传教育

《外国留学生管理办法》要求：“对留学生要进行入学教育，介绍我国的有关法律和规章制度，帮助他们了解我国的教育制度，适应我国的生活习惯。结合留学生的思想情况，要经常进行勤奋学习、遵守法纪、团结友好的教育，帮助他们了解我国的政治、历史、文化、经济和风俗习惯，并根据不同对象，介绍我国的政治主张。”

安全宣传教育贯穿安全管理所有过程，它是我们实现境外人员安全管理的有效途径，这也是我们关注它的重要原因。

据了解，目前在校境外人员感觉接受安全宣传教育情况不太理想，他们认为来华后基本没有参加过系统的安全宣传教育活动，在危急时刻很难及时获得有效帮助。

我们认为，学校可以采取如下措施来进行安全宣传教育。

第一，采用境外人员习惯的方式进行，比如发放手册等；第二，内容尽量简单、全面、实用；第三，结合学校实际情况，举行境外人员也能够参与的演习。

三、在校境外人员安全管理工作的思考

在校境外人员安全管理是高校一项重要的业务，它直接影响到高校的自身形象和合作交流。同时，它也是一项复杂的工作，涉及多个单位和部门，只有各有关机构各司其职，协同合作，才能把这项工作做好。

针对高校境外人员安全管理工作中暴露出来的不足，提出以下几点思考。

（一）加强队伍建设 强化思想认识

高校应从维护国家主权、保障国家安全和维护学校政治稳定的高度出发，转变理念，切实改变以往重教学、轻管理的旧思维，主动去熟悉、规范在校境外人员安全管理工作。

《外国留学生管理办法》要求："要对广大群众和服务人员进行国际主义和爱国主义教育，防止或克服大国主义和种族主义情绪。对留学生要热情友好，以礼相待，不卑不亢。""要挑选政治条件和业务条件好并热心留学生工作的教师和干部担任留学生的教学和管理教育工作，建立一支稳定的教师和干部队伍。留学生管理干部是外事干部，应当根据工作需要享受有关待遇，提高他们的政策水平和工作能力。"做好在校境外人员的管理工作，干部是决定因素。学校应该加强管理队伍的思想建设，明确责任，不断提高对做好境外人员安全管理重要性的认识。

（二）完善规章制度，提升管理能力

《外国留学生管理办法》中要求："涉及留学生工作的部门和单位要建立必要的规章制度。"《高等学校接受外国留学生管理规定》中规定："学校应当有校级领导分管本校的外国留学生工作；学校应当根据有关规定建立外国留学生管理制度。"

学校应该按照法规和上级主管行政机关的要求，结合自身情况，建立健全外国留学生的各项管理制度。要通过制度来规范涉外管理人员的工作方式和作风，提高防范各类事件发生的意识。要强化责任意识，健全突发事件处理机制，把各种矛盾和问题化解在萌芽状态。

（三）加强组织协调，形成管理合力

高校境外人员安全管理涉及高校内部的多个部门，以及社会上的各相关部门。因此，各相关部门必须明确职责，密切配合，各司其职，协调有序，形成高校来华留学生安全管理的合力。

（四）尊重文化差异，强化宣传教育。

高校应坚持"文化多元、兼容并包"的原则，承认留学生由于文化差异造成安全观念的不同，既不能放任不管，也不能"一刀切"或者管得过死。承认并正视留学生群体对安全问题认识上存在差异，是开展安全管理工作的基础。

同时，强化安全宣传教育，保持对境外人员进行连续性、常态化的宣传教育。既要重视进行安全行为规范教育，以避免和减少这一群体的违法行为；又要重视宣传在遇到不法侵害时的处理办法，避免在合法权益受到侵害时而不知所措。

第七章　高等学校公共卫生安全管理

公共卫生是防治疾病、延长寿命、改善身体健康和机能的科学和实践。公共卫生关注的是所有人的健康。公共卫生安全是由国家卫生资源与卫生体制提供公共卫生服务与管理，保障本国公共卫生水平和卫生状况不受自然或人为因素的影响和威胁。传统的公共卫生安全管理包括传染病防控管理、食品卫生安全管理、职业卫生安全管理、学校卫生管理、放射卫生管理、环境卫生安全管理等。根据公共卫生安全问题的规模、大小、影响力，划分为一般公共卫生事件和突发公共卫生事件两种。随着经济社会的发展，疾病谱的变化，公共卫生安全的内涵和外延也在逐渐拓展。现在的公共卫生安全管理范畴越来越广泛，几乎关于公众健康相关的领域都可以被纳入公共卫生安全管理的范畴。公共卫生安全管理一直是困扰人类安全的重大问题，如同金融安全、信息安全一样，已成为国家安全的重要组成部分。

高校公共卫生安全是指为尽可能减少影响高校群体健康的突发公共卫生事件发生的可能性而采取的预见性和反应性行动，其目的是增强高校师生员工的健康，预防疾病，控制感染，为师生员工提供安全的生活方式和健康的学习、生活环境。本书仅就高校饮食和卫生防疫方面的安全管理作一阐述。

第一节　饮食安全管理

一、饮食安全管理的内涵、定义、任务

对于饮食安全管理，目前学术界尚没有科学的定义；参考管理的定义和相关文献及资料，可以将饮食安全管理广义定义为：饮食安全管理是指政府及食品相关部门在食品市场中，动员和运用有效资源，采取计划、组织、领导和控制等方式，对食品、食品添加剂和食品原材料的采购、生产、流通、销售及消费等过程进行有效的协调及整合，已达到确保食品市场内活动健康有序地开展，保障实现公众生命财产安全和社会利益目标的活动过程。

高校餐饮作为食品相关部门，传统意义上指的就是高校食堂，其自身具有劳动密集性、手工操作性、加工流程复杂性、工作时间长及员工文化程度普遍偏低等基本特性。同时，其因服务对象特殊、供应时间集中、社会影响大，有别于社会餐饮业，从而凸显了高校饮食安全管理的重要性。

在《中华人民共和国食品卫生法》的大框架下，2002 年 9 月，教育部和卫生部联合发布的《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》（教育部第 14 号令）中规定：“学校食堂与学生集体用餐的卫生管理必须坚持预防为主的工作方针，实行卫生行政部门监督指导、教育行政部门管理督查、学校具体实施的工作原则”；对食堂建筑、设备、环境卫生，食品采

购、贮存及加工的卫生，食堂从业人员卫生、管理和监督等方面做出了明确的规定，并规定要“将食品卫生安全管理工作作为对学校督导评估的重要内容，在考核学校工作时，应将食品卫生安全工作作为重要的考核指标。”“要建立学校食品卫生责任追究制度”，对违反本规定，玩忽职守、疏于管理、酿成事故的，依据情节轻重和责任大小，按照有关规定分别给予通报批评或行政处分；情节特别严重的，要依法追究相应责任人的法律责任。该《规定》规范了行业行为，使学校食堂与学生集体用餐的安全管理工作有章可循。

2002 年 12 月，教育部印发了《关于切实加强高等学校食堂管理工作的通知》，强调“高等学校食堂的管理工作直接关系到学生的身体健康、安全和正常的学习与生活，关系到高等学校的稳定。党中央、国务院领导对此十分重视，多次作出重要指示。各地教育行政部门和各高等学校，要从落实十六大精神、实践‘三个代表’重要思想的高度，从维护广大师生根本利益出发，充分认识这项工作的重要性，切实把加强对食堂的管理与监督工作抓紧抓好。”

二、高等学校饮食安全管理常见问题解析

高校餐饮的重要性毋庸置疑。近几年来，高校餐饮在教育行政主管部门和卫生行政部门的重视下，软件和硬件建设方面均有了长足发展，但其自身的卫生安全现状依然不容乐观，具体表现在以下几个方面。

（一）高等学校餐饮硬件设施得到改善，但仍不平衡

随着高效后勤服务社会化和高校食堂标准化建设活动的推行，高校餐饮硬件条件得到完善，特别是一些新建、迁建的高校餐饮场所硬件设备较好。但在一些区域，个别学校依旧维持着设施陈旧、落后的局面，这些现象的存在必须得到相关部门以及有关行业的足够重视。

（二）高等学校餐饮管理水平有所提升，但总体不高

高校餐饮管理属于软件建设的范畴。高校餐饮是生产量大、生产过程分工协作、产品相对稳定且供应时间集中的特殊饮食服务业，具有根据规模而加工的特点。向管理要效益就应摒弃小作坊式的生产观念和习惯，以规模生产的管理手段促进服务和安全的规范，促进生产率的提高，并以此降低人员和生产成本，适应师生的基本饮食生活需要和消费水平。

但也有部分高校常因管理不善、生产经营过程或食品不符合卫生要求，发生师生群体中毒事件而受到卫生监管部门的处罚。

（三）高等学校食堂从业人员整体素质不高，也影响了饮食安全

由于高校餐饮工作时间长，劳动强度大、工作环境相对较差、员工的薪资待遇相对较低等原因，直接导致员工流动性大、变化多、队伍不稳定、整体素质不高。

由于传统饮食业长期形成的制作方式及习惯影响，从业人员较习惯于凭经验和感觉

进行操作。建立规范要求的岗位操作制度后，从业人员一时难以适应，因此十分有必要进行食品卫生法律和岗位操作规范的专业培训和训练，使员工明确高校餐饮食品安全的重要性和特殊性，明确岗位操作规范的意义，了解岗位操作规范的科学道理，熟悉岗位操作的流程和标准要求，掌握岗位操作规范的要点。只有进行了有效的食品卫生法和岗位操作培训，才能在分工合作的餐饮规模生产中，实现有效的配合，达到预期的效果。

三、改进高等学校食堂饮食卫生安全管理的措施

（一）完善饮食卫生安全管理结构，认真落实卫生安全管理责任制

《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》要求："学校应建立主管校长负责制，并配备专职或者兼职的食品卫生管理人员。"为确保做好饮食卫生安全管理工作，学校应该切实加强对饮食卫生管理工作的领导，将饮食卫生管理列入重要议事日程，始终把工作重点放在基层，抓早抓小抓苗头，从根源上保证饮食安全管理工作不出问题。饮食安全管理工作应严格实行"一把手负责制"及"连带责任制"，自上而下逐层签订《安全生产责任书》，做到饮食安全人人有责，切实增强对全校师生的饮食卫生安全的政治责任感。

强化落实卫生责任分区工作，每个食堂均设立卫生责任区分布，绘制每日保洁分工模板，做到人人明确措施卫生责任分工，做到各司其职，责任明确，不留死角。

（二）健全制度，措施到位，导入先进管理理念

《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》要求："学校食堂应当建立卫生管理规章制度及岗位责任制度，相关的卫生管理条款应在用餐场所公示，接受用餐者的监督。"学校应当建立健全相关的规章制度，如《餐饮中心岗位职责》《饮食安全突发事件应急预案》《饮食安全管理奖惩制度》《从业人员食品安全培训制度》《食品从业人员健康管理及个人卫生制度》《食品采购查验、索证索票和记录制度》《食品添加剂的使用与管理制度》《就餐大厅日常保洁作业范围及标准》《工作餐制作的规定》等规章制度。

按照《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》的规定，学校还要认真落实"食堂应建立严格的安全保卫措施，严禁非食堂工作人员随意进入学校食堂的食品加工操作间及食品原料存放间，防止投毒事件的发生，确保学生用餐的卫生与安全"。

为了加强高校食堂的饮食安全卫生管理，可推行、实施或导入一些先进的管理理念、管理制度和管理体系。目前比较适合高校食堂的有《食品卫生监督量化分级管理制度》《危害分析与关键控制点（HACCP）》《五常法（5S）》《质量管理体系（ISO9001）》《食品安全管理体系标准（ISO22000）》等，通过这些先进的管理手段，可以进一步强化企业的责任，可以对监督的项目进行量化，加强关键环节的重点控制，确保食品在生产、加工、制造、准备和使用等过程中的安全，可以使高校餐饮的卫生安全管理工作得到进一步的规范和完善。

（三）重视队伍建设，提高整体素质

《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》规定：学校"应制定食堂管理人员和从业

人员的培训计划，并在卫生行政部门的指导下定期组织对所属学校食堂的管理人员和从业人员进行食品卫生知识、职业道德和法制教育的培训。”通过培训和引导，把安全卫生的理念融入到员工的思想教育中去，让各级人员从思想上认识到食堂饮食卫生安全的重要性和特殊性，形成正确的观念并自觉地参与到此项工作中去。如要求其明确并熟知本岗职责，掌握岗位操作规范的要点，定期组织进行食品卫生法律及食品卫生安全知识的专项学习和培训，为使食品从业人员达到食品卫生的良好水平，除对员工进行定期培训外，应邀请食品卫生专家和卫生监督人员为从业人员讲授食品卫生法规、食品安全基本常识，从思想上牢固树立食品安全意识。

（四）严抓流程管理，建立卫生安全生产链

完善的饮食卫生管理工作具体需要做到严把六关，即硬件布局关、原料采购关、食品贮存关、生产加工关、保质供应关、从业人员准入关。

1. 硬件布局关

随着高校后勤社会化和高校食堂标准化建设的推进，高校餐饮硬件条件得到了进一步的完善，特别是一些新建的食堂硬件设备布局良好，具体应做到：功能分区明确；工艺流程合理；远离有毒有害场所；与餐饮供应的品种、数量相适应的原料处理、加工、储存等场所；通风、采光、照明、消毒、盥洗、更衣、冷藏、防腐、防尘、防蝇、洗涤、污水排放、存放垃圾和废弃物的设施齐全。

2. 原料采购关

把好原料采购关，为高校饮食卫生安全筑起一道无形的“防波堤”。供应部必须要有一种高度责任心和使命感，勇于承担“防波堤”的功能。采购员必须到高校伙食专业采购委员会指定的合格供应商或持有卫生许可证的经营单位采购食品，并按照国家有关规定进行索证，以保证其质量。采购时应索取发票等购货凭据，并做好采购记录，便于溯源；向食品生产单位、批发市场等批量采购食品时，还应索取经营单位的资格证明和食品卫生许可证、检验（检疫）合格证明等；采购的全部食品按要求登记，建立台账。采购食品的运输工具应当保持清洁，防止食品在运输过程中受到污染，运输冷冻食品应当有必要的保温设备。

3. 食品贮存关

贮存食品的场所、设备应当保持清洁，无霉斑、苍蝇、蟑螂等，仓库应当通风良好，不得存放有毒、有害物品（有杀鼠剂、杀虫剂、洗涤剂、消毒剂等）及个人生活用品。食品应当分类、分架存放，距离墙壁、地面均在 10 厘米以上，并定期检查，使用应遵循先进先出的原则，变质和过期食品应及时清除。食品冷藏、冷冻贮藏的温度应分别符合冷藏和冷冻的温度范围要求。

4. 生产加工关

食品加工前应认真检查待加工食品，发现有腐败变质迹象或者其他感官性状异常的，不得加工和使用。各种食品原料在使用前应洗净，蔬菜应当与肉类、水产品类分池清洗，禽蛋在使用前应对外壳进行清洗，必要时做消毒处理。用于原料、半成品、成品的刀、墩、

板、桶、盆、筐、抹布以及其他工具、容器必须有明显的标识，并做到分开使用，定位存放，用后洗净，保持清洁。易腐食品应尽量缩短在常温下的存放时间，加工后应及时使用或冷藏。切配好的半成品应避免污染，与原料分开存放，并应根据性质分类存放。切配好的食品应按照加工操作规程，在规定时间内使用。已盛装食品的容器不得直接放置在地上，以防止食品污染。

烹调前应认真检查待加工食品，发现有腐败变质或者其他感官性状异常的，不得进行烹调加工。需要熟制加工的食品应当烧熟煮透。

5. 保质供应关

加工后的熟制品应当与食品原料或本成品分开存放，防止交叉污染。在烹饪后至食用前需要较长时间（超过 2 小时）存放的食品，应当在高于 60℃或低于 10℃的条件下存放。无适当保存条件（温度低于 60℃、高于 10℃条件下放置 2 小时以上的），存放时间超过 2 小时的熟食品，需再次利用的应充分加热。加热前应确认食品未变质。冷冻熟食品应彻底解冻后经充分加热方可食用。需要冷藏的熟制品，应尽快冷却后再冷藏。凡隔餐或隔夜的熟制品必须经充分再加热后方可使用。

坚持食品留样管理制度，做到专人、专具登记管理。食堂的所有餐具都由专人集中洗涮，餐餐消毒。

6. 从业人员准入关

在人员管理方面，根据《教育部办公厅关于印发〈学校食堂从业人员上岗卫生知识培训基本要求〉的通知》等有关要求，对食堂所有工作人员实行持证上岗制。同时，严把食堂工作人员个人卫生。要求工作人员必须经常保持个人清洁卫生，生产、销售食品时，必须使用售饭工具；要经常修剪指甲、理发、洗澡；上岗前不允许佩戴各种饰品，着装整齐、干净、佩戴工牌。

（五）强化监管、严明赏罚制度，保证各项制度的落实

充分发挥食品安全工作领导小组和质监部的作用，可以根据《北京市食堂食品卫生、安全专项督查评分表》进行适当的修改，制定出适合自身实际情况的、行之有效的《食堂食品卫生、安全专项督查评分表》，并配套出台相应的扣分标准、奖惩办法及激励政策。质监部以此表为依据每月定期进行检查，并且随机进行抽查打分，实现安全检查制度化、常态化。

人防与技防相结合，在食堂操作间设置监控系统，实现 24 小时全方位、无漏洞、可追溯的网络监控。加强对合作单位的监管力度，使其日常安全管理工作纳入中心监管之下，将合作食堂的日常管理纳入中心电脑管理软件的日常工作督导中，对合作食堂做到常态跟踪监督。

（六）加强宣传教育，增强饮食卫生安全

学校饮食卫生安全工作是一项社会性的系统工程，需要社会、学校、家庭的密切配合。积极与市教委、市卫生监督局等部门通力合作，做好学校饮食安全教育工作。开展丰富多

彩的饮食卫生安全教育活动。如结合学校、后勤的大型活动或利用讲座、座谈会等形式经常性地对学生开展饮食卫生安全教育。提高大学生的饮食卫生安全意识和自我防范能力。

（七）事故应急处理

按照《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》的规定："学校应当建立食物中毒或者其他食源性疾患等突发事件的应急处理机制。""建立健全食物中毒或者其他食源性疾患的报告制度。"一旦出现食品中毒事件，学校应立即开展事件原因调查，如有病人出现马上送医院治疗，停止销售可疑中毒食品或污染食品，保护好现场和剩余食品，积极配合监督、调查部门开展事件原因调查，按监督部门的意见和决定采取有效的控制措施。

总之，随着我国高等教育改革的不断深化，对高校食堂安全管理的要求也越来越高，迫切需要我们从实际出发，严格执行国家卫生安全法律、法规和有关政策，把高校食堂安全管理工作提高到一个新的水平。

第二节　卫生防疫安全管理

一、高等学校卫生防疫安全管理的概念和任务

卫生防疫安全管理是高校公共卫生安全管理的重要组成部分，主要工作任务包括传染病的防治、计划免疫、疫情报告、爱国卫生、食品卫生、学校卫生以及卫生宣传、健康教育、健康信息传播等方面。

传统意义的高校卫生防疫安全管理问题包括一些已知或未知的传染性疾病暴发等所导致的高校突发事件的应对和管理。现代高校卫生防疫安全管理问题也包括亚健康状态、不健康的生活方式、精神心理危机等的干预和管理。高校卫生防疫安全管理是高校教学、科研、管理、对外交流等工作正常进行的重要保障，关系到师生员工的人身、财产、心理和生活安全，也是高校管理必须面对的课题。

1990 年 6 月原国家教委（第 10 号令）、原卫生部（第 1 号令）经国务院批准联合发布的《学校卫生工作条例》规定："学校卫生工作的主要任务是：监测学生健康状况；对学生进行健康教育，培养学生良好的卫生习惯；改善学校卫生环境和教学卫生条件；加强对传染病、学生常见病的预防和治疗。"

2003 年 7 月国务院办公厅转发的教育部、卫生部《关于加强学校卫生防疫与食品卫生安全工作的意见》中说："做好学校卫生防疫与食品卫生安全工作，对保障青少年学生身体健康和生命安全，保持学校正常的教学秩序，维护社会的稳定意义重大"，"做好学校卫生防疫和食品卫生安全工作，是各级人民政府、各有关部门和学校的共同责任。要从保障青少年学生身体健康和生命安全、保证学校正常教学秩序、维护社会稳定大局的高度，充分认识这项工作的重要性、紧迫性和长期性。要以极端负责的态度，采取切实有效措施，把这项工作扎扎实实地抓紧抓好，抓出成效。"

二、高等学校在卫生防疫安全管理方面存在的问题

1. 高等学校内部卫生防疫安全管理理念不一致、管理机制不健全

部分高校卫生防疫安全管理机制不健全，高校内部部分职能部门卫生防疫安全管理理念不一致，法制观念不强，主要表现在对传染病防治的意识欠缺，管理机构设置不科学，未设公共卫生安全常设机构或常设机构没有发挥对公共卫生工作统一管理和监督的作用。高校针对各类公共卫生突发事件都制定了相应的应急预案，成立了“应急领导小组”，但应急预案对于突发事件的突然性、多变性、不可预知性考虑不足，在实用性和可操作性方面存在不足，应急领导小组部门缺乏系统性和连贯性，各个环节分工不明确，当突发事件出现后，相关部门应急、联动和统一领导协调显现不足。

如部分高校内部一些职能部门对传染病防控的复杂性、严峻性认识不足，对筛查出的需立即休学积极治疗或实施医学隔离严密观察的学生肺结核患者，往往存在“学生哭、家长闹、导师求情、学院观望”的复杂局面，还未形成全校公共卫生“一盘棋”的共识，导致传染病管理效率较低、令出多门、管控风险加大，从根本上不利于校园卫生防疫安全。

2. 预警能力不足和信息处理不规范

高校缺乏对突发公共卫生事件的主动检测能力，事件发生后也很少跟踪检测，制定的应急预案在时间上往往不够主动，在内容上不够详尽系统，没能很好地发挥早期引领、协调和统筹作用。信息处理能力较差，信息报告管理制度不健全，对突发公共卫生事件存在漏报、迟报、不规范报告现象。

3. 对学生心理问题关注不够

现代社会竞争加剧，社会矛盾和社会压力趋于多元化，存在复杂性，精神心理问题已成为一个不可忽视的社会问题。精神心理问题也是高校卫生防疫的安全薄弱环节。由于大学生心理上的不成熟，学习、生活、情感上的挫折和外部环境的消极因素都容易引起学生心理障碍。另外，由于招生规模扩大，学生学习、生活、住宿方式的改变，都使得高校对学生思想教育和心理咨询工作难度加大，再加上学生对心理咨询认识不当，不愿主动咨询，自卑、焦虑、抑郁等心理问题异常突出，大学生自杀率虽总体上低于社会自杀率，但近几年仍有上升的趋势，他杀等现象也时有发生，心理疾患已经成为高校休退学的主要原因[1]。

4. 对师生不健康生活方式缺乏有效干预手段

困扰人类最多的是慢性复杂性疾病，是“生活习惯”病。我国慢性病正以“井喷”的态势发展，学校也不例外，特别是英年早逝的现象时有发生。不良生活方式和行为是慢性病最重要的致病因素。教师中吸烟、缺乏运动、睡眠不足、饮食不均衡，学生中暴饮暴食，不吃早餐、熬夜、不讲卫生等不健康生活方式还比较明显。鉴于各学校师生健康信息一体化的建设水平不平衡，基于健康体检、诊疗等健康信息的充分挖掘、分析和动态评估、健康管理还没有跟上，对高危人群缺乏预警机制，对超重、肥胖、血脂异常，长期精神过度紧张等危险因素缺少具体的干预措施。对此，应该思考如何对慢性病高危人群进行有效的分层

管理和重点管理。

5. 公共卫生安全意识不足、卫生防疫知识欠缺

高校部分师生卫生常识和医学知识缺乏，应对公共卫生突发事件的能力凸显不足；管理人员的卫生防疫知识尚显不足，缺乏对疫情的识别和研判能力；后勤人员，特别是餐饮、宿管人员基本卫生知识贫乏，相应培训又未能系统化、持续化；医务人员重医疗，轻预防的思想还部分存在，一些师生存在着抽烟、睡眠不足、饮食不均衡、缺乏运动等不健康的生活方式，这些都构成了高校公共卫生安全的隐患。

6. 有利于高等学校卫生防疫安全管理的外部机制尚未完善

高校卫生防疫安全管理作为社会卫生防疫安全体系的组成部分，其有序运转离不开卫生、教育主管部门和业务相关单位的支持。从目前高校卫生防疫重要支撑部门的校医院或校医室来看，全国的情况还很不均衡，有的对外尚不是社区卫生服务机构，上级卫生计生部门没有对其的直接业务指导联系；疾控部门实时或定期发布的疫情数据也未能实现直接的浏览查询，高校发现疫情也不能通过疫情网络及时上报。卫生计生部门、疾控部门、教育部门、高校之间的联系还不紧密，疫情联防联控的工作机制尚不完善。

以目前学校艾滋病防控工作为例。数据显示，从 2008—2014 年，青年学生中新报艾滋病感染数从 482 例上升到 2 552 例。自 2011 年起，我国青年学生艾滋病新发感染数以每年约 30％的幅度增长，2014 年的增幅更是接近 60％，艾滋病疫情上升明显。青年学生艾滋病疫情已经是我国艾滋病防治面临的重大挑战之一。国家卫计委和教育部 2015 年联合发布《关于建立疫情通报制度 进一步加强学校艾滋病防控工作的通知》，疫情通报制度的建立即为对高校卫生防疫工作的支持和加强。

三、加强高等学校卫生防疫安全管理工作的举措

1. 建立高等学校卫生防疫管理保障垂直三级组织体系和网络系统

在学校党委的统一领导下，认真贯彻执行《中华人民共和国传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》《学校卫生工作条例》等国家和卫生、教育行政主管部门关于卫生防疫的各项法律法规、规章制度及各项要求，总结学校在防控传染性疾病工作中行之有效的经验和做法，构建一把手负总责，分管领导具体抓，“预防为主、防治结合”和“条块结合、以块为主”的长效管理和应急处理机制，扎实落实“早发现、早报告、早隔离、早治疗”的工作要求，在推进防治工作法制化、科学化和规范化的前提下，进一步提高学校快速反应和应急处理的能力，保障学校师生员工的身心健康和生命安全，确保学校的稳定发展。

《关于加强学校卫生防疫与食品卫生安全工作的意见》要求“各级教育行政部门和学校要成立由一把手负总责的学校卫生防疫与食品卫生安全工作领导小组，全面负责学校卫生防疫与食品卫生安全工作”；“建立健全学校卫生防疫与食品卫生安全工作责任制，将学校卫生防疫与食品卫生安全工作的责任分解落实到部门和具体责任人”。据此，学校要成立由学校领导负责、有关职能部门负责人为成员的突发公共卫生事件防控领导小组，统筹领导，对应到各院系及直接责任人，形成学校指挥协调中心、院系及直接责任人的垂直

三级组织体系。

建好配强一个完善的卫生防疫管理机构，完善一系列科学、规范、可行性强的日常操作指南。遵循预防为主、分级控制、群防群控、快速反应、责任到人的工作原则，依托校园网，建立以校医院为中心的突发公共卫生事件监测网络系统，包括突发公共卫生事件信息搜集、预测、预警和控制四个子系统。完善指挥决策、协调共享、监测预警、应急响应、信息上报、应急保障、善后恢复、督导评估、责任追究机制。常态下积极消除卫生防疫安全隐患，一旦发生突发公共卫生事件，启动学校垂直三级组织体系。

2. 加强重点部门公共卫生安全管理

对容易发生公共卫生事件的部门加强重点管理，如食堂、宿舍、教室、医院、小卖部及校内小餐点。要求从业部门必须认真执行国家《食品卫生法》《传染病防治法》《学校卫生工作条例》《饮食业食品卫生管理办法》《宿舍管理条例》《关于加强学校卫生防疫与食品卫生安全工作的意见》等卫生法律法规，严格检查重点部门《岗位职责》执行情况，针对重点部门人员流动性大的状况，定期或不定期地对他们进行卫生知识培训，强调传染病、食物中毒的预防，培养他们对公共卫生事件高度关注的态度，提高他们对公共卫生安全隐患的洞察能力；定期或不定期现场检查监督重点部门卫生状况，发现问题及时整改、及时上报；对违反制度的各类人员进行严肃处理；要求医务人员严格执行计划免疫程序，做好预防性接种，提高易感人群的免疫水平。

3. 构建各院系及校内二级单位健康促进"联系人制度"服务模式

各院系及校内二级单位健康促进"联系人制度"服务模式，是医生以家庭医生式服务团队的形式，定期到学院为教师提供集健康教育、医疗咨询、防病治病为一体的个性化、连续的、便捷的健康促进服务。通过科学建档、日常联系、健康宣教、不良生活方式干预、健康分析与预警、健康状况评估与反馈等措施，对慢性病患者给予规范管理，对高危人群进行针对性健康教育，消除危险因素，提高教师自我健康管理的意识和能力，以达到源头上控制慢性病、减少健康不良事件发生率、有效促进健康的目的。这种形式不仅让教师参与自我健康管理，还会得到院系及其他二级单位领导的支持和配合。"联系人制度"服务模式符合现代卫生健康要求，是高校自我挖潜，可持续发展的成功之路[2]。

4. 加强卫生防疫宣传、探索多元化健康教育模式

充分发挥课堂主渠道的作用，依托学校内部资源和外请专家，将卫生防疫安全教育贯穿在日常教育之中，结合季节性、突发性传染病及食物中毒的预防，将健康教育、卫生防疫、心理健康、大学生性健康教育等课程、讲座纳入学校课程体系和学生培养方案。利用微信公众平台、微博、慕课（MOOC）等新媒体技术和网络信息技术，不断创新健康宣传教育形式，扩大宣传教育覆盖范围，提升师生的健康素养和健康意识，使防病防疫知识深入人心。督促师生加强体育锻炼，不断增强体质，增强防病抗病的能力。

加强行业协会组织与高校的联系和对接，发挥校红十字会、青春健康同伴社、青春红丝带社团等机构、学生社团、学生会、研究生会等学生组织的作用，广泛开展知识讲座、技能演练、知识竞赛、素质拓展、心理咨询、科学研究等活动，提高活动实用性、多样性和趣味性，增强师生的卫生防疫常识、自然灾害逃生避险技能和急诊急救知识技能和自我健康维

护意识，建立教工和学生心理障碍干预模式，早筛查、早诊断、早治疗，提高师生的心理健康水平。

5. 加大公共卫生投入

《关于加强学校卫生防疫与食品卫生安全工作的意见》要求“加大经费投入，切实改善学校卫生基础设施与条件”。学校要积极争取上级主管机关的财力支持，努力加大对公共卫生投入。学校大力开展爱国卫生运动，增强师生的公共卫生和食品卫生安全意识，促使师生养成良好的卫生习惯，提高自我防范的能力。切实改善学校卫生设施与条件。在学校规划、建设和危房改造过程中要统筹考虑医疗卫生机构、传染病隔离观察和防治场所、食堂、宿舍、卫生间设施和条件的改善，消除公共卫生安全隐患，确保必要的专项经费投入。

学校要经常性地对食堂、教学环境与生活设施进行自查，以便及早发现问题，把不安全因素消灭在萌芽状态。学校要为学生提供足够的符合卫生标准的饮用水和必要的洗手设施。要定期或不定期地开展卫生防疫专项检查，对落实卫生防疫与食品卫生安全措施不力的，要责令其限期整改；对酿成事故的，要依法查处直接责任人。

参考文献

1. 李桂霞. 高校突发公共卫生事件的原因分析、预防和应急处理[J]. 齐齐哈尔医学院学报，2008，29(14)：1742.
2. 卢兰娇. 高校医院“联系人制度”护理医疗模式的构建[J]. 南方护理学报，2005，12(1)：54.

第八章　大学生心理安全及危机干预

《中华人民共和国教育法》规定“教育、体育、卫生行政部门和学校及其他教育机构应当完善体育、卫生保健设施，保护学生的身心健康”。原国家教委 1992 年 4 月发布的《普通高等学校学生安全教育及管理暂行规定》要求“高等学校对学生进行安全教育须注重心理疏导，加强思想政治工作，教育学生注意保持健康的心理状态，帮助学生克服各种原因造成的心理障碍，把事故消除在萌芽状态”。2004 年 10 月，中共中央、国务院发出《关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见》(以下简称《意见》)要求高等学校要“开展深入细致的思想政治工作和心理健康教育。”“要重视心理健康教育，根据大学生的身心发展特点和教育规律，注重培养大学生良好的心理品质和自尊、自爱、自律、自强的优良品格，增强大学生克服困难、经受考验、承受挫折的能力。要制定大学生心理健康教育计划，确定相应的教育内容、教育方法。要建立健全心理健康教育和咨询的专门机构，配备足够数量的专兼职心理健康教育教师，积极开展大学生心理健康教育和心理咨询辅导，引导大学生健康成长。”2005 年 1 月，教育部、卫生部、共青团中央发出《关于进一步加强和改进大学生心理健康教育的意见》中说：“加强和改进大学生心理健康教育是新形势下全面贯彻党的教育方针、推进素质教育的重要举措，是促进大学生健康成长、培养高素质合格人才的重要途径，是加强和改进大学生思想政治教育的重要任务。”2011 年 2 月，教育部发布了《普通高等学校学生心理健康教育工作基本建设标准(试行)》，强调“加强和改进大学生心理健康教育是新形势下贯彻落实全国教育工作会议和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》精神，促进大学生健康成长、培养造就拔尖创新人才的重要途径，是全面贯彻党的教育方针、建设人力资源强国的重要举措，是推动高等教育改革、加强和改进大学生思想政治教育的重要任务。”并要求“高校应将大学生心理健康教育纳入学校人才培养体系”，“健全的校、院(系)、学生班级三级心理健康教育工作网络”。因此，加强大学生的心理健康教育，帮助他们克服各种原因造成的心理障碍，促进其健康成长，是每个高等学校必须做好的一项重要任务。

第一节　大学生心理健康和心理问题

一、什么是心理健康

世界卫生组织(WHO)提出，健康是一种生理、心理与社会适应都臻于完满的状态，而不仅是没有疾病和摆脱虚弱的状态。心理健康是指人的基本心理活动的过程内容完整、协调一致，即认识、情感、意志、行为、人格完整和协调，能适应社会，与社会保持同步。心理健康已经越来越受到社会各界的重视。

湖南师范大学心理学教授肖汉仕认为：心理健康的基本含义是指心理的各个方面及活动过程处于一种良好或正常的状态。心理健康的理想状态是保持性格完美、智力正常、认知正确、情感适当、意志合理、态度积极、行为恰当、适应良好的状态。与心理健康相对应的是心理亚健康以及心理病态。心理健康是指一种持续且积极发展的心理状态，在这种状态下，主体能作出良好的适应，并且充分发挥其身心潜能。心理健康应当包括以下几个方面：(1)智力正常；(2)情绪稳定与愉快；(3)良好的人际关系；(4)良好的适应能力；(5)内省能力。

二、大学生心理健康的标准

不同的学者对大学生心理健康的标准有比较近似的认识，目前比较广泛认可的是清华大学心理学教授樊富珉提出大学生心理健康的 7 个标准：(1)能保持对学习较浓厚的兴趣和求知欲望；(2)能保持正确的自我意识，接纳自我；(3)能协调与控制情绪，保持良好的心境；(4)能保持和谐的人际关系，乐于交往；(5)能保持完整统一的人格品质；(6)能保持良好的环境适应能力；(7)心理行为符合年龄特征。心理健康是一个相对的概念，这些标准的提出，可以帮助心理教育工作者和大学生自身对其心理状况进行评估。

三、大学生常见的心理问题

目前，我国大学生的心理健康状况并不乐观。大学生心理素质方面存在的种种问题一方面是与他们自身所处的心理发展阶段有关，同时也与他们所处的社会环境分不开。大学生由于心理发展不成熟，情绪不稳定，在面临一系列生理、心理、社会适应的课题时，心理冲突矛盾时有发生，这些冲突和矛盾常常得不到有效疏导、合理解决。当代大学生，为了在激烈的高考竞争中取胜，几乎是全身心投入学习，家长的过度保护、学校的应试教育、生活经历的缺乏容易使学生缺乏心理调适能力。社会的变革给正在成长着的大学生带来的心理冲击比以往任何一个时代更强烈、更复杂。各种生理因素、心理因素、社会因素交织在一起，很容易造成大学生心理发展中的失衡状态。

中国心理卫生协会于 2001 年对北京 6 000 名大学生进行了心理健康的抽样调查，其结果显示有 16.5%的学生存在中等程度的心理不良反应和适应障碍，而其中达到严重程度的比例为 3%～5%。目前，尽管相关部门已经提高了对大学生心理健康的重视和投入，但从大学生心理危机事件频发的现象来看，仍然有很多大学生的心理问题和心理障碍并不能得到及时的干预。

为此，教育部、卫生部、共青团中央 2005 年 1 月颁布了《关于进一步加强和改进大学生心理健康教育的意见》、教育部 2011 年 2 月发布了《普通高等学校学生心理健康教育工作基本建设标准(试行)》等相关文件，明确要求各省、自治区、直辖市党委及教育工作部门、各高等学校要充分重视心理健康教育工作，并着重强调工作要落到实处。

文件提出加强和改进大学生心理健康教育的基本原则：(1)坚持心理健康教育与思想教育相结合。既要帮助大学生优化心理素质，又要帮助大学生培养积极进取的人生态

度。(2)坚持普及教育与个别咨询相结合。既要开展面向全体大学生的心理健康教育,更要根据不同情况,开展心理辅导和咨询工作。(3)坚持课堂教育与课外活动相结合。既要通过课堂教学传授心理健康知识,又要组织大学生参加陶冶情操、磨炼意志的课外文体活动,不断提高大学生心理健康水平。(4)坚持教育与自我教育相结合。既要充分发挥教师的教育引导作用,又要充分调动学生的积极性和主动性,增强大学生心理调适能力。(5)坚持解决心理问题与解决实际问题相结合。既要加强大学生心理健康教育,又要为大学生办实事办好事。

在心理危机干预方面,文件强调要努力构建和完善大学生心理问题高危人群预警机制。高校要认真开展大学生心理健康状况摸排工作,积极做好心理问题高危人群的预防和干预工作,要特别注意防止因严重心理障碍引发自杀或伤害他人事件发生,做到心理问题及早发现、及时预防、有效干预。要建立咨询教师值班制、异常情况及时报告制,建立从学生骨干、辅导员、班主任到院系、部门、学校的快速危机反应机制,建立从心理健康教育机构到校医院、专业精神卫生机构的快速危机干预通道。

第二节　心理危机干预相关理论和操作方法

一、心理危机和心理危机干预的定义

心理危机(crisis)是指人类个体或群体无法利用现有资源和惯常应对机制加以处理的事件和遭遇,而出现的一种心理失衡的状态。一般来说,危机是突发的,出乎人们的预期。危机事件通常包括亲人死亡、婚姻破裂或天灾人祸等,这种事件通常既不能回避,又无法用通常解决问题的方法来应对。如果危机不能得到控制和缓解,就会导致人们在认知、情感和行为方面出现紊乱。

心理危机干预是指采取紧急应对的方法帮助危机者从心理上解除迫在眉睫的危机,使其症状得到立刻缓解和持久消失,心理功能恢复到危机前的水平,并获得新的应对技能,以预防将来心理危机的发生。

二、大学生心理危机的压力来源

1. 对社会变化的不适应

现代化发展促进了科技进步、信息瞬变、经济繁荣、社会进步,同时也让新一代的青年群体承受着越来越多的客观环境及压力和越来越多的社会心理应激。

2. 来自多方面的压力

大学生活的开始,意味着人生又开始了新的旅程,大学生要经历来自学业、人际关系等多方面的变化。

3. 压力底色下的突发事件

相当一部分大学生可能出在压力比较大的状态,当他们进一步遭遇突发事件,如家庭

危机、成绩不及格、失恋、重大疾病危机、考验失利时，就有可能出现危机事件。

4. 压力应对能力尚不成熟

初涉社会的青年大学生对人生、对事业充满美好的向往，对友谊、对爱情充满渴望。他们有相当强烈的自强、自立、自尊意识，但往往对家庭还有较大的依赖性。部分大学生的个性缺陷使个体缺乏对危机和冲突的应对技能，也是造成心理危机的自身内在根源之一。

三、心理危机的分类

（1）按表现形式来分，可以分为：显性心理危机，即通过语言和行为表现出暂时性的心理失衡状态；隐性心理危机，指没有任何迹象显示，突然性出现的心理失衡状态。在危机干预工作中，显性危机强调危机干预中的现场处理能力；隐性危机的存在，则提醒高校做好细致的心理普查和危机排查工作。

（2）按心理危机应激源的差异来分，可以将心理危机分为：学业危机、人际关系危机、家庭危机、恋爱危机、性心理危机、灾难或重大疾病危机、就业或前程危机、自杀危机等。高校中最常见的危机有学业危机、人际关系危机、恋爱危机等，最为突出的是某种应激源引起的自杀危机。但是，需要注意的是，很多时候，当事人的心理应激源可能来自于多方面。因此，在危机干预的过程中，除需要关注主要应激源之外，还要对其心理状况进行全面关注。

（3）按心理危机特征的差异来分，可以将心理危机分为发展性危机、境遇性危机、存在性危机和障碍性危机四类。

发展性危机指大学生在正常成长过程中，面对急剧的变化所导致的心理危机。其特点是常源自于适应不良，如大一新生无法面对大学的生活和学习，或转专业的同学难以适应新的环境。

境遇性危机是指出现罕见或突如其来的灾难性事件，且个人无法动用个人常规的方法和资源，难以面对时的危机。境遇性危机是随机的，会突然产生强烈意外的震撼。例如意外交通事故、地震、强奸、意外伤害、突发的重大疾病、亲友死亡等。

存在性危机是指大学生的学业或就业情况、表现、能力等方面与人生目标出现冲突而造成的心理危机。是考研、考博的学生，面临留级、退学的学生，面临就业的学生，参加竞赛的学生常面临的危机。

障碍性危机是指大学生因心理问题、重性精神疾病引起的危机。障碍性心理危机常常具有潜在性，预防和早期发现是工作的重点，需要学生工作者、学校心理咨询师早发现、早评估，有时需要临床医生的介入。

四、危机干预心理咨询师的素质要求

和普通的心理咨询相比，危机干预对心理咨询师有着更高的要求。参与危机干预的心理咨询师不仅应具备该职业所要求的基本道德素质和专业素质，还特别强调需要丰富

的生活经验、更镇静的心态、充沛的精力、良好的灵活性和快速反应能力等。

（1）危机干预心理咨询师应具有丰富的生活经验，他们在复杂的生活经历中学习、成长，并能将这些经验应用于各种实际工作之中。因而他们在危机面前能够表现得成熟、乐观、坚韧和坚强。这十分有助于他们配置自己的心理资源，以便更好地帮助危机受害者。

（2）危机干预心理咨询师应具有镇静的心态。面对那些失去了理智控制的受害者，保持冷静、镇定，努力使情况处于自己的控制之下，从而为帮助受害者恢复心理平衡创造一个理性的、稳定的氛围，这在危机干预中至关重要。

（3）危机干预心理咨询师必须能够在危机面前，敢于面对挑战，在危机干预工作中充分发挥创造性和灵活性，而不拘泥于各种条条框框和自己过去的经验。

（4）危机干预工作者要精力充沛，要真诚、热情地帮助受害者，并坚持始终；同时还要能够照顾自己的身体和心理需求，不断地进行自我调整，以保证旺盛的精力和完好的状态。

（5）危机干预中时间是一个关键因素，人们能够做出反应的时间相当有限，不允许进行细嚼慢咽式的思考，因此危机干预者必须能够对危机中不断涌现、不断变化的问题做出迅速的反应和处理。

（6）换位思考能力也是危机干预心理咨询师应具备的专业技能之一。危机受害者可能来自不同的文化、社会经济背景，他们会表现出不同的行为和态度。因此，危机干预工作不仅必须考虑地理的差异（国籍、民族、语言、种族、宗教），而且必须考虑人口学的差异（如社会经济、教育、政治、家庭）及其附属变量（正式的和非正式的）。咨询师要能够从受害者的角度理解其所处的现实环境；并帮助受害者尽快与自身的社会支持网络（如家庭、单位、甚至大使馆等）建立联系。如果危机干预者不能很好地理解受害者的世界观，将可能会做出错误的解释、判断和结论，从而对受害者造成更严重的伤害。

五、心理危机干预技术

同时，要掌握有关心理危机干预技术，如关注、倾听、评估以及某些具体的危机干预措施。在从事危机干预工作中，心理咨询师需要娴熟的技术，以完成各项任务。危机干预的技能主要包括关注、倾听、评估和干预等几个环节。

1. 关注

对危机受害者进行咨询干预首先要表现出对他们十分关注。可从三个层次表达咨询师的关注：微观层次、躯体语言层次和人际情感层次。具体说来，通过诸如目光接触、上身前倾、正面相对等基本的微观的技能，可以表达出咨询师与求助者同在，对其表示接纳与理解的心态；在躯体语言层次，要求咨询师善于察觉自己的非言语交流方式，尽量以恰切的躯体语言表现出自然自如、轻松自在的会谈方式，让求助者充分放松，畅所欲言；最终要在情感层次做到真诚关注求助者，让求助者明确无误地感觉到，心理咨询师的确是心甘情愿、设身处地、同甘共苦地帮助他。

2. 倾听

倾听需要用心去听，设身处地地感受。倾听技能不仅包括专注地去听和理解受害者

的语言信息，还要观察受害者的非言语行为，包括姿势、表情、举动、语调等。同时注意所收集的信息的前后连接，以及将这些信息与其生活的社会环境、文化背景相关联。

3. 评估

从危机爆发到危机缓解或解决的整个过程中，对受害者的心理危机状况进行评估是危机干预工作的重中之重，主要可以从心理伤害严重程度，情绪状态和自杀性评估等几个方面来考虑。

（1）一般情况：意识状态、仪表、接触情况、问答是否切题，记忆力、注意力有无改变，日常饮食、睡眠（包括有无入睡困难、睡眠浅、早醒）、生活自理能力有无改变等。

（2）情绪情况：有无情绪低落、自责自罪；有无对前途的悲观失望，是否存在自杀观念、自杀行为（包括有无具体实施计划）；有无情绪过分高涨、爱管闲事、易激惹等表现；语速、语量有无增多或减少；表情有否协调；有无焦虑情绪；有无情感淡漠；有无懒散、孤僻表现；有无怪异冲动行为；有否具有自知力。判断情绪危机是一次性的、还是复发性的。

（3）判断有无精神病性症状：是否存在幻觉妄想、其幻觉妄想内容是否具有自伤或伤人倾向。

（4）躯体情况：体重有无明显变化；有无其他不适；既往有无其他躯体疾病。

（5）症状持续时间：症状为发作性或持续性；持续时间等。

（6）社会功能评估：工作能力、学习、生活、人际交往等有无改变。

（7）评估社会支持系统：家庭情况、朋友关系、师生关系、恋爱婚姻状况等。

值得注意的是，评估很有可能需要在十分紧急和有限的资料条件下迅速加以完成，所以以上评估内容可能需要在紧急情况下有所侧重，之后随着干预的深入再进行进一步的评估。评估是贯穿于整个危机干预的过程的。另外，自杀危险性的评估也是危机干预中的重中之重。绝大多数受害者在准备结束自己生命的时候，往往都会表现出某些自杀线索，但是一般的亲友常常忽略这些线索。对于可能自杀的危机受害者，咨询师需要善于捕捉各种自杀危险信号，把握受害者发出的求助信号，从而判断自杀危险程度，采取相当果断、并且直接有力的干预措施。对于具有自杀家族史，曾有自杀未遂史，经历丧偶以及精神病、药物滥用者，需要特别警惕其自杀的可能性，给以必要的预防策略和干预措施。

第三节　大学生心理危机应对体系的建立

一、危机干预规章制度的建设

做好大学生心理危机干预工作是一个长期、系统的工程，为切实做好这项工作，需要建立好以下各项相关制度。

1. 培训制度

培训包括危机干预骨干（包括心理咨询老师和学生政工干部骨干）参与校外专家的学习培训；以及专门负责心理危机干预的心理咨询老师对其他所有心理咨询师、全体学生政

工干部、学生骨干(包括学生干部、心理委员、宿舍长等)实行定期校内培训。

2. 备案制度

所有的危机个案均应做好记录和备案;备案文字内容应包括学生心理咨询记录、辅导员谈话记录等。对于学生自杀事故发生(含已遂和未遂),在事故处理后将该生的详细材料(包括遗书、日记、信件复印件)进行备案。学生因心理问题需退学、休学、转学、复学的,亦应做好详细备案。

3. 鉴定制度

学生因心理问题需退学、休学、转学、复学的,其病情经大学生心理健康教育研究中心专家组鉴定,或到由大学生心理健康教育研究中心指定的专业医院进行鉴定。

4. 保密制度

参与危机干预工作的人员对工作中所涉及干预对象的各种信息严格保密。

二、参与心理危机干预成员

(1)心理咨询专家:心理咨询专家是多层次构建大学生危机干预立体支持系统的关键,高校心理咨询专家为高起点、高水平地开展心理危机干预提供了有力保障。成功实施心理危机干预,最终要靠心理咨询专家。所以,高校要拥有一支专门从事大学生心理咨询工作的专家学者队伍。

(2)学生政工队伍:高校学生政工队伍是多层次构建大学生危机干预立体支持系统的重要基础,因为他们是大学生心理危机干预的第一道防线。高校要重视对学生干部,特别是辅导员和班主任进行心理健康教育培训,使他们在日常思想教育过程中能够帮助学生解决一些心理问题,提高心理健康教育水平。

(3)各学科教师:高校所有的教职员工特别是任课教师,都负有关心大学生心理健康、主动做好大学生心理健康教育工作的责任。要把这方面工作的情况列入考核教师教书育人工作的内容之中。我们强调育人,就是要关注学生的全面成长,关心他们的学业,也要关注他们的身心健康。学科专业教师在对学生进行心理健康教育时有独特的优势,他们在传授专业知识的同时,完全可以教育学生怎样做人、怎样面对学习生活中遇到的一些心理困惑现象。

(4)学生骨干:高校要充分发挥学生骨干离同学最近、最了解同学的优势,及时准确地搜集和反馈信息,积极协助学校和老师开展危机干预的基础性工作,在大学生心理危机干预中能够起到其他人员不可替代的作用。我们要力争在每个班级均设心理健康宣传员,而且要在每个寝室设立心理委员,定期开展专业培训。同时还要重视建立学生心理互助机制,调动学生自我教育的能动性,如帮助学生建立心理健康协会等学生社团,支持学生开设心理互助热线等。

(5)其他人员:全校管理、食堂工作人员、图书馆工作人员以及院系教师和学生社团成员也要进行有针对性的心理健康教育专题培训和讲座,使他们掌握与大学生互动和提供服务的态度和技巧,具备心理危机识别意识和能力,增强主动关爱学生和特殊群体的

意识。

三、危机干预的对象

在隐性干预模式(包括预防危机的发生)中,全体大学生均为干预对象。

在显性干预模式中,存在心理危机倾向与处于心理危机状态的学生是关注与干预的对象。干预对象在主观方面,可能存在自我认知与思维模式差错、对挫折的承受能力差、个性缺陷等方面的问题。客观方面要考虑到在学习、生活、工作中面临的种种压力和实际困难。

现实中,大学生的压力来源主要包括:大学生活的适应问题、学业压力、人际交往方面的压力、就业压力、失恋等。通过文献和笔者工作中的总结,对存在下列因素之一的学生,应作为心理危机干预的高危个体予以特别关注:

(1) 遭遇突发事件而出现心理、行为问题,如家庭发生重大变故、失恋、受处分、受到自然灾害或社会意外刺激的学生;

(2) 有多门课程不及格或学业压力过大,学习困难,一年级第一次考试不及格学生,二、三年级多门功课不及格学生;

(3) 长期过度迷恋网络(含网络成瘾),严重影响其学习和生活的学生;

(4) 患有严重心理疾病,如抑郁症、恐怖症、强迫症、精神分裂症等,目前正在就诊和服药的学生;

(5) 既往有自杀未遂史、自伤史或家族中有自杀者的学生;

(6) 由于身边的同学出现危机事件而受到影响,产生恐慌、担心、焦虑或困扰的学生;

(7) 身体患有严重疾病或慢性疾病,个人痛苦、治疗周期长的学生;

(8) 研究生开题、毕业答辩遇到困难,升学或就业困难,或因种种原因无法正常毕业,出现心理、行为异常的学生;

(9) 家境贫困、经济负担重、深感自卑的学生;

(10) 严重环境适应不良导致心理、行为异常的学生;

(11) 思想偏激、情绪反常,严重影响其学习和生活的学生;

(12) 性格过于内向、孤僻、缺乏社会支持的学生;

(13) 人际关系失调后出现心理、行为问题的学生;

(14) 其他有情绪困扰、行为异常的学生。尤其要关注上述多种特征并存的学生,其危险程度更大,应成为重点干预的对象。

四、心理危机干预的基本过程

1. 情况收集

情况收集小组应涉及范围广、密集程度高,期间随时保持各方面信息畅通。

2. 准备行动

准备行动应在对学生工作组上报情况进行细致、客观的分析,结合性格、生活学习习

惯、家庭情况、近期行为的描述进行预案设计，准备启动第一次干预。

3. 一次干预

根据最后通告情况启动由工作组得出的心理危机干预方案，进行有针对性的心理干预。

4. 二次干预

工作组应针对一次干预的效果及临时出现的新问题进行及时细致的分析，在专家工作组的配合下用最短的时间得出二次干预方案并及时对学生进行第二次心理干预。

5. 对一、二次干预结果分析

通过一、二次干预，工作组应对干预成效进行分析、评估，进一步采取行动。

五、心理危机的预防

做好学生心理危机干预工作应立足教育，重在预防。心理危机的预防可以认为是心理危机的隐性干预模式，从学校的层面来说，可以从以下几个方面入手。

1. 充分发挥学校心理咨询作用

学校心理咨询是增进学生心理健康、优化心理素质的重要途径，也是心理素质教育的重要组成部分。心理咨询可以指导学生减轻内心矛盾和冲突，排解心中忧难，开发身心潜能。还能帮助学生正确认识自己、把握自己，有效地适应外界环境。近年来，心理咨询机构不断完善，增设了多种形式的服务，已成为大学生心理素质教育最有效的途径。大学生心理健康教育研究中心应对学生进行生命教育，引导学生热爱生活，热爱生命，善待人生；应对学生进行自我意识教育，引导学生正确认识自我，愉快接纳自我，积极发展自我，树立自信，消除自卑；应对学生进行危机应对教育，让学生了解什么是危机，人们什么情况下会出现危机，同学们的哪些言行是自杀的前兆，对出现自杀预兆的同学如何进行帮助和干预。

2. 开展大一新生心理健康调查，做到心理问题早期发现与预防

开展心理素质教育的前提是了解掌握学生心理素质的状态，从而有针对性地提出教育措施与方案。采用“心理健康问卷”从中筛选出有心理症状的学生，主动约请他们到心理咨询中心进一步通过面谈分析诊断，区别不同的问题类型与程度，采取不同的应对措施，防患于未然，做到了心理问题早期发现、及时干预，使学生在入学之初就能得到具体的心理健康指导。

3. 开设心理教育必修课，增强自我教育能力

心理素质的提高离不开相应知识的掌握，系统学习心理、卫生、健康等方面的知识，有助于学生了解心理发展规律，掌握心理调节方法，增强自我教育的能力。心理素质教育就是要注重培养学生自我教育的能力。

4. 加强校园文化建设，为大学生健康成长创造良好的心理社会环境

大学生的健康成长离不开健康的心理社会环境，大学生心理素质的培养离不开良好

的校园文化氛围。校风是校园文化建设的重要内容，也是影响学生心理发展的重要条件。良好的校风会潜移默化地优化学生的心理品质，丰富多彩的校园文化活动有助于培养学生乐观向上的生活态度和健康愉悦的情绪特征。因此，学校应该花力量抓校园文化建设，开展形式多样的文体活动和学术活动，形成健康向上的氛围、宽松理解的环境，有助于学生深化自我认识，充分发展个性，改善适应能力。

六、《精神卫生法》构架下的大学生心理危机干预体系的构建

《中华人民共和国精神卫生法》于 2013 年 5 月 1 日起正式实施。新《精神卫生法》共七章八十五条，对精神卫生工作的方针原则和管理机制、心理健康促进和精神障碍预防、精神障碍的诊断和治疗、维护精神障碍患者合法权益等方面作了规定。

《精神卫生法》总则第二条规定“在中华人民共和国境内开展维护和增进公民心理健康、预防和治疗精神障碍、促进精神障碍患者康复的活动，适用本法。”因此，包括心理危机干预工作在内的学校心理健康教育工作将在此法律构架下进行。该法律的实施将对包括大学生心理健康教育在内的精神卫生工作产生深远影响。

《精神卫生法》十六条明确规定“学校和教师应当与学生父母或者其他监护人、近亲属沟通学生心理健康情况”。提示我们，在危机干预流程的设置中，一定要考虑到学生监护人的知情权。

近年来，许多高校构建了大学生心理危机干预体系，然而，落实中仍然存在诸多问题。大学生心理危机事件仍然层出不穷，并且不断出现新情况、新问题。而即将正式实施的《精神卫生法》将对我国包括学校心理健康教育、心理危机干预在内的精神卫生工作起到指导规范的作用。因此，高校心理危机干预工作体系亟待在《精神卫生法》的构架下进行完善和调整。

七、高等学校心理危机干预的基本流程

心理危机干预基本工作框架

当严重心理危机事件发生时，应立即启动学校大学生心理危机干预网络领导小组干预机制，各部门在领导小组的统一指挥下，各司其职，协调应对。

学校办公室——负责媒体采访、对外口径和校园网络等的宣传导向，以及对上级机关的通报；

学生工作办公室——负责学生心理危机干预的具体协调；

心理咨询中心——负责危机需求调查、心理援助以及相关指导；协助辅导员负责做好受牵连或周围受影响的学生的心理危机预防和监控；

医务室——负责对意外事件当事人进行紧急救治；

保卫处、后勤处——负责对危机事件发生地的现场维护以及对当事人实施救治的秩序维护；

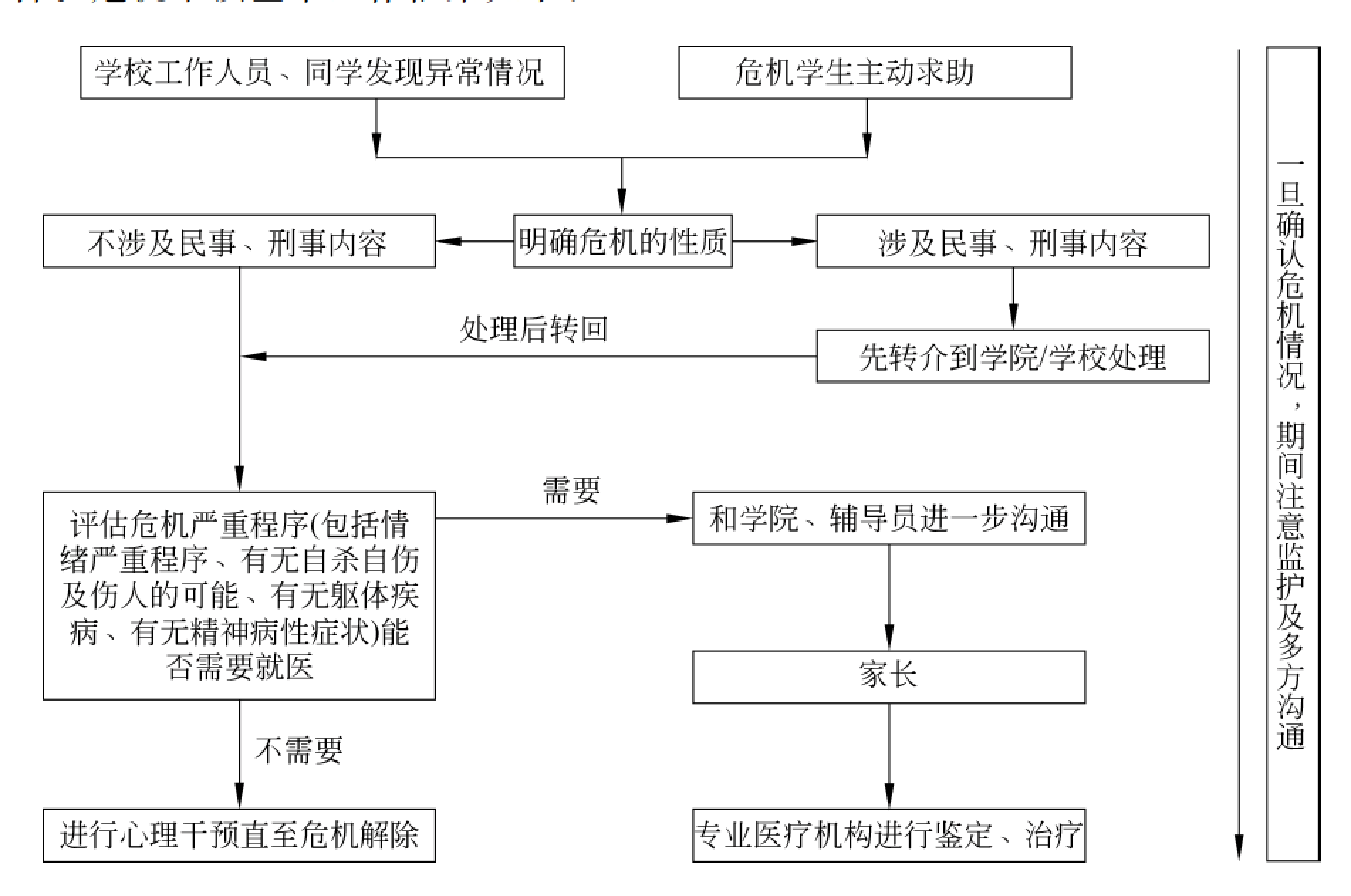
学院——负责配合心理健康教育研究中心对危机事件的及时处理，以及家长的联络

安抚工作；

辅导员——负责危机事件的及时上报、调查配合、班级的稳定以及家长的联络；

班级心理委员、班干部、寝室心理协助员——注意危机阶段周围学生心理信息的收集及上报。

对发生心理危机事件当事者或关联者的应急处理机制包括：立即送医院救治或进行监护；由当事人亲近的1～2位人员（同学、朋友、亲属、老师等）或指定专门人员予以陪伴和心理疏导，稳定情绪；帮助当事者建立良好的支持系统，为其复学创设有利环境；对受危机事件影响者采取相应的安抚措施，避免更大范围或危机干预后期再次出现急性心理危机事件。危机干预基本工作框架如下：



第九章　高等学校校园安全文化建设与安全素质教育

中共中央总书记习近平在主持中央政治局第十二次集体学习时强调，提高国家文化软实力，关系“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。要弘扬社会主义先进文化，深化文化体制改革，推动社会主义文化大发展大繁荣，增强全民族文化创造活力，推动文化事业全面繁荣、文化产业快速发展，不断丰富人民精神世界、增强人民精神力量，不断增强文化整体实力和竞争力，朝着建设社会主义文化强国的目标不断前进。[①] 2014 年 10 月，中央办公厅印发的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》把“加强大学文化建设，发挥文化育人作用”列为学校党委的主要任务之一。

安全文化是国家健康持续发展的不可或缺的软支撑。在高校中，仅依靠技术和管理手段往往达不到校园秩序的本质安全化，需要文化和教育的手段作为补充和支撑。加强校园安全文化建设，要求所有高校成员树立科学的安全观，遵守法律法规和各类安全管理规范，自觉维护校园安全稳定秩序。因此校园安全文化建设，有赖于每个成员安全素质的提高。

第一节　校园安全文化建设

文化是人们在发展过程中逐步积累起来的跟自身生活相关的知识或经验，是适应自然或周围环境的体现。安全文化反映的就是在一定时期和地域条件下，组织和个人处理各类安全问题的方式和机制。好的校园安全文化有利于安全管理，预防各类安全事故；不好的校园安全文化阻碍安全管理甚至导致其失灵，造成事故的发生。

一、安全文化概述

（一）安全文化的发展与定义

安全文化作为人类文化的特定类别，伴随着人类的产生而产生，随着人类社会的进步而发展。“安全文化”首次提出，是在 1986 年国际原子能机构核安全咨询组（INSAG）在其提交的《关于切尔诺贝利核电厂事故后的审评总结报告》中，标志着核安全文化正式引入核安全领域。1991 年出版的《安全文化》（即 INSAG-4 报告）首次定义了安全文化的概

① 习近平. 建设社会主义文化强国，着力提高国家文化软实力[N]. 人民日报，2014，1.

念：安全文化是存在于单位和个人中的种种素质和态度的总和。该报告完整地阐述了安全文化的理念，以及评价安全文化的标准，在此基础上建立了一套核安全文化建设的思路和策略。可见，安全文化最早用于高技术领域。随着社会各类安全问题的深入研究，安全文化逐步应用到一般安全生产和安全生活领域，形成了一般意义上的安全文化。

如果要归纳安全文化的定义，首先要明确它是关于"安全"方面且具有"文化"的一般属性。在不同的时代和条件下，"安全"一词都有着不同的内涵和外延；而"文化"的定义，据统计目前共有200多种。尽管早期对安全文化的研究是以企业安全生产为目的，但本书赞同对"安全"和"文化"两个概念都作广义解，即"安全"不仅包括生产安全，它是使人感到没有危险，人的生命不会受到伤害，财产不会损害，经济和社会的发展能够顺利进行的一种状态；而"文化"则是人类活动所创造的精神财富和物质财富的总和。基于这种大安全观和大文化观的态度，"安全文化"可以理解为：人类通过安全活动所创造的安全生产、安全生活的精神、观念、行为与物态的总和。就是说我们理解的安全文化，是全民的安全文化，自然包含校园安全文化。

（二）安全文化的范畴与功能

安全文化既然是精神财富和物质财富的总和，则其具有层次性，包含安全观念文化，安全行为文化、安全管理文化和安全物态文化。其中，安全观念文化是安全文化的核心，也是安全文化的精神层；安全行为文化和安全管理文化是中间层（混合层）；安全物态文化是表层，也是物质层。安全文化层次结构如图9-1所示。

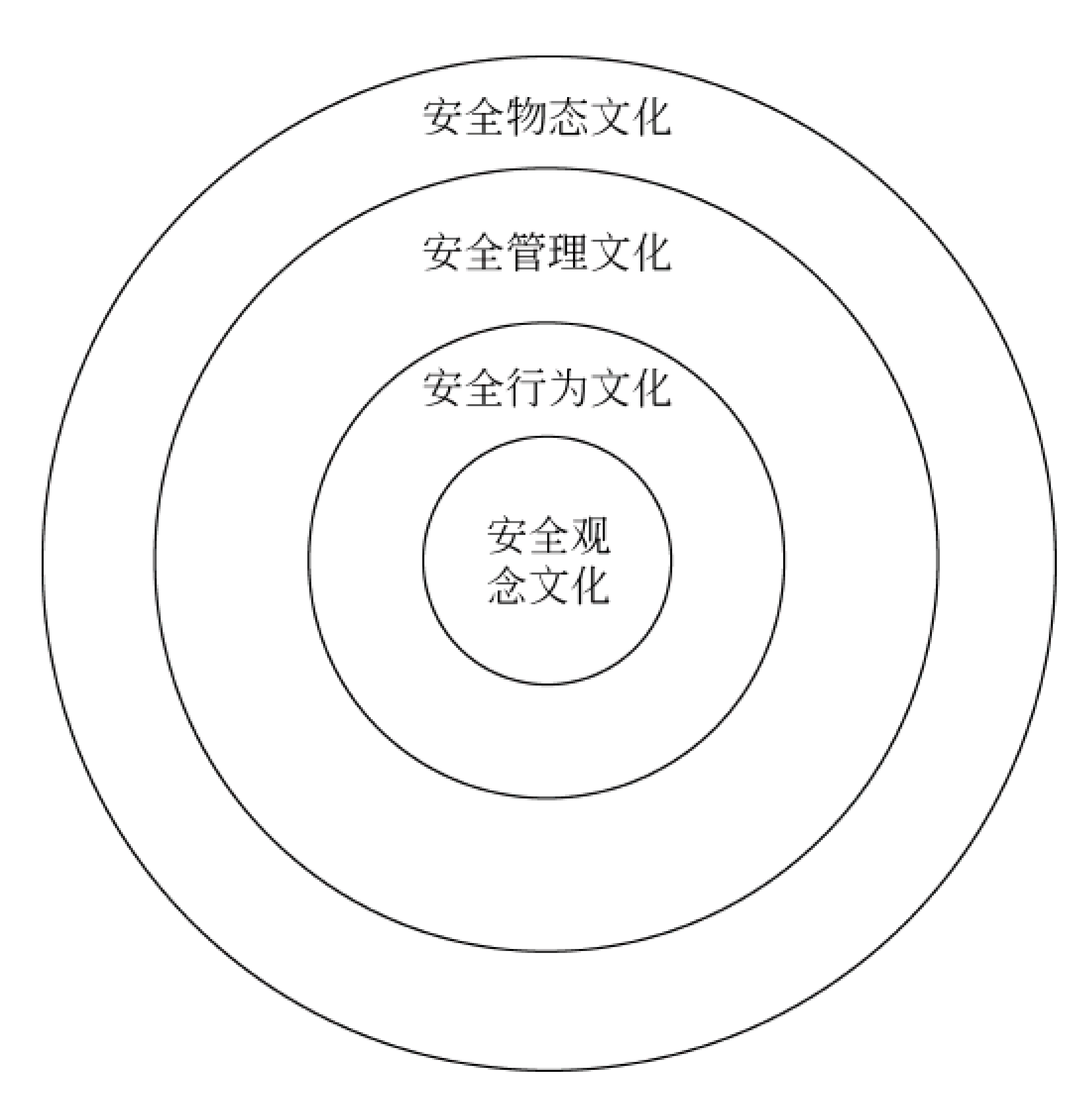


图9-1　安全文化层次结构图

（1）安全观念文化。安全观念文化主要是指决策者和大众共同接受的安全意识、安全理念、安全价值标准。安全观念文化是安全文化的核心和灵魂，是形成和提高安全行为文化、管理文化和物态文化的基础和原因。

（2）安全行为文化。安全行为文化是指在安全观念文化指导下，人们在生产和生活

过程中所表现出的安全行为准则、思维方式、行为模式等。行为文化既是观念文化的反映，同时又作用并改变观念文化。

（3）安全管理文化。管理文化对社会组织和组织人员的行为产生规范性、约束性影响的作用，它集中体现观念文化和物态文化对管理者和被管理者的要求。

（4）安全物态文化。安全物态文化是安全文化的表层部分，是形成观念文化和行为文化的条件。

人们常说文化是一种软实力，安全文化同样具有这种“力”，它有规范人们行为的作用，其基本功能有以下几项。

1. 导向功能

安全文化对全体社会成员的安全意识、观念、态度、行为可以进行引导，它所提倡、崇尚的内容将通过潜移默化作用，使大众接受共同的价值观念，使个体目标统一于社会总体目标。

2. 凝聚功能

当安全文化的价值观被社会成员认同之后，它就会成为一种黏合剂，从各方面把其成员团结起来，形成巨大的向心力和凝聚力，这就是文化力的凝聚功能。

3. 激励功能

文化力的激励功能，指的是文化力能使社会成员从内心产生一种情绪高昂、奋发进取的效应。通过发挥人的主动性、创造性、积极性、智慧能力，对人产生激励作用。

4. 约束功能

这是指文化力对每个社会成员的思想和行为具有约束和规范作用。文化力的约束功能，与传统的管理理论单纯强调制度的硬约束不同，它虽也有成文的硬制度约束，但更强调的是不成文的软约束。

二、建设校园安全文化的意义

一个社会组织的健康发展，离不开其内部的文化建设，高等学校也不例外，在创建平安校园工作中，安全文化建设也是创建工作的重要组成部分。

（一）建设校园安全文化是维护校园安全稳定的需要

安全稳定是高校健康持续发展的前提，维护校园安全稳定是高等学校政治工作的重要内容。单是依靠行政手段或科技手段并不能很好地从根本上实现校园环境的和谐有序。例如，法律法规是约束人们安全行为的硬性手段，人们遵守它有的是出于自发，而有些人却是因为惧怕因违反它而带来的惩罚，这种遵守是应付、被迫的，所以发生违法犯罪的动机没有从主观上消除。而安全文化具有的软作用可以通过导向或激励的方式，使人在精神上形成正确的安全价值观念，从而自觉地遵守法律规范。当前高校安全稳定形势日益严峻，安全问题几乎涉及社会领域的每一个方面，任何一个环节出现疏漏，都可能造成极大的社会反响，引发舆情危机，甚至引发群体性事件。尤其是高校人才集中、思潮集

中，不同的人生观、世界观、价值观互相影响，使校园精神文化多极化发展，容易导致一些学生堕入糜烂腐朽的思想中，而导致影响安全稳定事件的发生。虽然校园安全文化不能决定人的价值取向，但它能使人统一于正确的安全观，以其凝聚力和约束力减少或避免发生安全问题。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期，各种思想文化交流交融交锋更加频繁，文化在综合国力竞争中的地位和作用更加凸显，维护国家文化安全任务更加艰巨，增强国家文化软实力、中华文化国际影响力要求更加紧迫。而维护国家文化的安全，离不开建设国家安全文化，高校作为文化阵地的前沿，更是首当其冲。

（二）建设校园安全文化有利于科学化安全管理

校园安全文化与安全管理有内在联系，两者相辅相成，互相促进。随着安全管理理论与技术的不断发展深化，安全文化也必将随之得到升华。为了实现持久的安全生存、生活、生产，需要深入地研究安全文化，进一步探索安全文化与安全管理的关系。

首先，校园安全文化对安全管理有影响和决定作用，安全文化的水平影响安全管理的机制和方法，安全文化的氛围和特征决定安全管理模式。对高校来说，安全文化是安全稳定工作的灵魂，贯穿于高校日常安全管理工作的全方位、全过程之中。其次，安全文化是安全管理的软手段，在日常安全管理工作中，起着提高人的安全意识、规范人的行为的作用；同时文化管理也是一种新的管理方式，运用灵活、全面、能动的手段，充分发挥安全文化在安全管理中的导向、凝聚、激励和约束等作用。在此，安全管理有赖于安全文化的核心理念的支撑和指导，因此，安全管理是安全文化精神成果在现实形态中的体现。总之，安全文化能够促进安全管理的理论与机制创新，有利于实现科学化安全管理的目的。

（三）建设校园安全文化有利于提升师生员工安全素质

在我国，素质教育的提出，标志着一种教育思想、教育观念的转变。从一开始只重视知识的传授，到逐渐认识到培养能力的重要性，再到后来更深刻地认识到，在构成人才的要素中，有比知识、能力更为重要的东西存在，就是“素质”。素质可以使人的知识和能力更好地发挥作用。所谓素质教育，就是以提高人才素质作为重要内容和目的的教育，它所强调的是，在人才成长的过程中，应该在传授知识、培养能力的同时，更加注重素质的提高。而不管是身体素质还是心理素质，不管是思想道德素质还是文化素质、业务素质，都与安全素质息息相关。校园安全文化的核心是以人为本，建设校园安全文化，根本目的就是提高人的安全素质，从而有利于提高人的综合素质。

三、校园安全文化建设与实践

胡锦涛同志在党的“十八大”报告中要求：“建设社会主义文化强国，必须走中国特色社会主义文化发展道路，坚持为人民服务、为社会主义服务的方向，坚持百花齐放、百家争鸣的方针，坚持贴近实际、贴近生活、贴近群众的原则，推动社会主义精神文明和物质文明

全面发展，建设面向现代化、面向世界、面向未来的，民族的科学的大众的社会主义文化。”[①]坚持社会主义文化发展道路，以人为本，为师生安全服务，创新和丰富师生安全文化生活，提高师生安全素质，这是建设校园安全文化的主要思路。早在 1993 年我国原劳动部部长李伯勇同志指出：“要把安全工作提高到安全文化的高度来认识。”国务院前副总理邹家华也提出，“提高安全文化水平，强化全民安全意识”。

（一）安全文化建设模式和评价标准

当前国内校园安全文化建设尚无标准，参考国内 EESCS（英文 Establishing an Enterprise Safety Culture System 的缩写，中文全称是“企业安全文化系统建设”）提出的建设思想，它是一套以人和人的可靠度为对象，切实可行的组织安全态度、安全行为和个人安全态度、安全行为的管理式。EESCS 将安全文化建设分为四个阶段：

第一阶段，原始无序阶段——自由自发式；

第二阶段，被动依赖阶段——应付被迫式；

第三阶段，独立主动阶段——自律表现式；

第四阶段，安全文化阶段——能动互助式。

根据该理论分析高校安全文化，当前的校园安全文化不存在有无之分，只有建设水平上的差异，而且这种差异是可以评估出来的。

国内安全标准《企业安全文化建设评价准则》（“AQ/T9005-2008”）将安全文化建设水平划分为六个阶段：

第一阶段，本能反应阶段；

第二阶段，被动管理阶段；

第三阶段，主动管理阶段；

第四阶段，员工参与阶段；

第五阶段，团队互助阶段；

第六阶段，持续改进阶段。

（二）校园安全文化建设的主要途径

建设校园安全文化，核心是以人为本，根本目的是提高师生员工的素质，尤其是学生的综合素质。校园安全文化从校园安全管理发生的那天起就形成了，每个高校校园安全文化只是在建设水平上存在差异。从校园文化根据安全文化的理论体系与层次结构，可从物态文化、管理文化、行为文化和观念文化四个方面由外及里构建校园安全文化。

1. 建设安全物态文化，加强安全基础设施建设，保障设备设施正常运行，营造良好的校园安全环境

安全物态文化是安全文化的外在表现，它是制度文化、行为文化和观念文化形成的基础。高校安全管理是一项系统工程，涉及教学、科研、生活过程的全部，任何一个环节出现

① 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]//十八大报告辅导读本. 北京：人民出版社，2012：31.

纰漏都可能会造成事故隐患。安全物质文化蕴含着高校的安全理念，表现为安全基础设施的可靠性。因此，高校校园安全文化体系的构建需要首先从物质层面着手。

首先，要按照高校校园安全事故防范的基本原则，加大校园安全基本设施的建设力度，确保校园安全设施的建设符合高校校园安全防范规定。其中比较重要的基础设施有：消防设备设施，技防设备设施，交通设施，安全保卫部门的装备水平等等。要充分利用先进的技术手段，不断改善和加强安全防范设施，用现代的物质科技文化维护校园安全。其次，要保障安全防范设备设施的正常运行。安全防范设备设施的功能是为保障安全而建设的，必须首先要保证它们自身的安全状态，才能有效发挥作用。当前高校安全设备设施建设规模都相当大，依靠管理部门自身力量难以保障其正常运行，因此通常要依靠专业团队来保障。比如通过签订维保合同的方式，请专业技防维保公司提供服务。此外，高校还应在所在地相关部门的配合下加强校园周边环境的治理整顿，创造优良的教育教学外围物质环境。

2.建设安全管理文化，建立健全各类安全管理规章制度和奖惩监督体系，建立严密的责任体系

安全管理文化的建设包括建立法制观念、强化法制意识、端正法制态度，科学地制定法规、标准和规章，严格的执法程序和自觉的守法行为等。就高校而言，职责明确，制度完善，安全才有保障。高校安全制度是校园安全管理的依据和保证。

一般情况下，违反安全制度是引发事故的最主要原因。作为高校，首先，要抓好安全制度建设，并随时根据新的安全形势及时修订不合时宜的安全制度。这些制度既包括行政部门的安全管理制度，也包括规范师生员工的行为制度。要着力增强制度的执行力，随时严厉查处安全违章行为。只有做到一手抓制度，一手抓执行，才能真正杜绝高校安全事故的发生。其次，高校要建立有效的安全管理机制，切实落实责任。特别是要建立起横向到边、纵向到底的安全管理网络，层层落实责任制。高校安全管理部门要切实履行监督职能，依据有关的各项规章制度，规范师生的安全行为。最后，广大师生要以安全制度为准绳，严格规范自己的安全行为。

学校安全文化建设与其他工作一样，都需要建立一系列完整制度，它对于维护高校秩序，保证教学科研及师生生命财产安全具有重要作用。随着社会经济的发展，校园安全工作将会出现许多新情况新问题，作为高校必须与时俱进，健全完善有关的安全制度文化。高校要加强安全制度文化的宣传，不断增强师生遵守安全制度的自觉性。同时，要落实安全制度责任，把安全制度真正落实到人。只有不断加强校园安全制度文化建设，才能有效提升校园安全管理的层次和水平。

3.建设安全行为文化，通过培训和教育，使师生掌握安全技能以及按照安全的规范进行活动

有了安全制度并不代表校园就安全了，高校的多数事故是因为不安全的行为引起的，校园安全文化建设的效果，最终要体现在人的行为中。高校校园需要建设的安全行为文化是进行科学的安全思维、高质量的安全学习、科学的安全领导与指挥、执行严格的安全规范、合理的安全操作以及掌握必要的应急自救技能等。作为一所高校，假如师生的安全

技能较为薄弱，安全违章行为经常发生，一旦遇到突发事件又无所适从，不能做到快速反应，应对自如。这种情况必然会造成事故隐患。因此，培养师生良好的安全行为是做好高校安全工作的基础性工作，必须予以高度重视。

培养安全行为一定要谨慎，绝不放过任何一个细小的安全违章行为。只有建设认真严谨的安全管理文化，才能使师生真正养成良好的安全行为习惯。对师生进行安全培训就是一种养成良好安全行为习惯的重要途径。系统的安全培训要在师生日常生活中时时抓，从师生可能接触的各种安全问题适时抓。师生只有养成规范的安全行为，才能保证安全管理逐步朝自我管理方向发展。

既要科学地研究安全行为，还要通过广泛的宣传教育，帮助师生自觉树立安全行为意识。师生的安全行为意识越强，他们遵守安全行为准则的自觉性也就越强。师生有了安全行为意识，就一定会推动高校校园安全文化氛围的形成。安全行为文化的营造不能一蹴而就，而应结合学校实际循序渐进。要充分运用安全行为文化，积极引导大学生提升安全行为水平。

4. 建设安全观念文化，潜移默化，提高师生的安全意识、守法意识，形成正确的安全观

高校安全文化的核心是师生的安全观念文化，它是师生对于安全管理的一种思维与行为方式，也是高校一切安全管理工作的基础。安全观念文化一旦形成，对高校安全管理将会产生深远影响。高校安全观念文化是师生安全意识形态的集中反映，经过长期潜移默化而形成。目前需要建立的安全观念文化主要有：安全第一、预防为主的观念，安全就是效率的观念，安全也是生产力的观念，风险最小化的观念，安全超前的观念，稳定至上的观念，自我保护意识，保险防范意识，防患于未然意识等。

安全观念文化是通过安全制度文化与安全行为文化的养成，逐步将外在的约束内化为师生的安全行为心理定式，从而转化为校园安全观念文化。极为重要的一个环节就是要在校园内通过各种宣传手段营造安全文化建设的浓厚氛围，促成人人关心安全建设、人人重视安全建设、人人参与安全建设的良好氛围，通过安全文化建设的宣传，提高广大师生员工对安全问题的重视程度和认识水平，为校园安全文化的制度建设和教育建设奠定良好的思想基础。

安全管理保护的直接对象是师生，高校必须坚持以人为本的安全文化理念，把追求高校的发展建立在师生安全的基础之上。安全工作重在预防，只要是涉及安全的事，就要做到优先考虑，保障到位。要充分运用师生喜闻乐见的形式，开展丰富多彩的安全文化活动，不断提高广大师生参与支持安全文化建设的热情。高校要发挥自身的文化优势，让师生在享受文化大餐的同时受到深刻的安全教育。要不断拓宽宣传渠道，充分利用各种现代科技手段，建好安全文化宣传平台，大造安全文化舆论声势，形成全方位的安全文化建设格局，营造良好的安全宣传氛围。作为高校管理层，更要大胆解放思想，积极探索，使高校安全文化永远充满活力。

第二节　高等学校安全素质教育

我国社会正处于转型的关键时期，高等教育面临发展和改革的各种挑战，维护安全稳定逐渐成为高校必须而紧迫的政治责任。大学生作为高校比重最大的人群，对其安全教育成为一项势在必行的工作。大学生安全素质教育是学校素质教育的重要组成部分，是建设校园安全文化的重要手段，是高等院校落实科学发展观，推动人才培养全面协调、健康、可持续发展的客观需要，更是顺应知识经济时代下大学生全面综合素质提高的必然要求。

一、高等学校安全素质教育概述

（一）高等学校安全素质教育的含义

安全教育作为教育活动的一部分，具有教育的一般特征。教育作为培养人的能力、素质而进行的活动，则安全教育应是培养人的安全知识、安全技能和安全素质的活动。所谓高校安全素质教育是指：高校管理者和教育者以党和国家法律法规、方针、政策为依据，以全面提高大学生综合素质、维护校园安全、保证高校各项工作正常开展为目标，以提高安全责任和意识、培养安全知识和能力为主要教育内容，通过入学教育、课程教育和日常教育等多种途径，使在校大学生增强安全意识，全面系统地掌握安全知识，提高安全防护能力和素质，更好地适应大学生活和今后走向社会的需要而进行的教育。

（二）高等学校安全素质教育的发展

我国当代高校安全素质教育起源时限比较模糊，较早的形式是伴随新生入学，教务机构或学生工作部门对学生进行的集中宣讲，往往把安全方面的内容作为注意事项纳入新生入学须知里，并配合安全知识讲座或安全知识竞赛，实际上是继承了中小学安全教育的内容，这种现象在 20 世纪八九十年代比较普遍。大学生大多数都已年满 18 周岁，具有完全民事行为能力，安全教育的重点是培养大学生的安全防范意识、法制观念、应对突发事件能力，向社会责任、道德素质和心理健康素质等方面侧重。1992 年 4 月原国家教委发布了《普通高等学校学生安全教育及管理暂行规定》，要求“高等学校应将对学生进行安全教育作为一项经常性工作，列入学校工作的重要议事日程，加强领导”。2002 年 3 月教育部发布的第 12 号令《学生伤害事故处理办法》中规定“学校应当对在校学生进行必要的安全教育和自护自救教育”。

安全素质教育作为一门学科在我国高校开展，是从 20 世纪才开始的。2004 年，北京林业大学把安全逃生课列为必修课并纳入学分制，是全国最早开展课程教学的高校。随着高等教育大众化和高校社会化管理的不断发展，大学生安全问题愈显突出。2005 年北京高校大学生安全教育工作会议提出，大学生安全教育要“进课堂、进教材、落实学分”。

2006 年，大学生安全教育“三进”工作正式写入北京市委教育工委、北京市教委联发的《首都教育安全稳定“十一五”规划》文件。2008 年，上海市教委印发《上海市大学生安全教育大纲》，并要求在 2008 级新生中实施。参照北京和上海两大城市高校安全教育开展情况，其他省市高校或在上级部门的指导下，或自发地在大学生中开展安全教育，安全教育逐渐成为大学生素质教育的重要组成部分，形成一门独立的学科。

二、开展高等学校安全素质教育的必要性

大学生安全教育是学校素质教育的重要组成部分，是高等院校落实科学发展观，推动人才培养全面协调、健康、可持续发展的客观需要，更是创建“平安校园”、建设校园安全文化的必然要求。

（一）开展安全素质教育是缓解严峻的高等学校安全形势的迫切需要

随着高校社会化、信息化的不断深入，大学校园不再是相对封闭的象牙塔，而是开放型的社会实体。在这种背景下，各种不安全因素迅速包围和涌入校园，引发出一系列安全问题。继马加爵事件之后，诸如药家鑫肇事杀人案、复旦大学研究生林某投毒案等大学生恶性犯罪屡屡震惊社会；上海商学院火灾等火灾事故造成重大伤亡或财产损失；大学生遭遇交通、溺水、坠楼等意外死亡逐年增多，被抢劫、被伤害、被盗、被骗、被滋扰等案件时有发生，大学生打架斗殴、酗酒滋事、从事色情活动、网络犯罪等触犯法律的现象层出不穷，高校安全几乎涉及社会领域的每一个方面，任何一个环节出现疏漏，都可能造成极大的社会反响，引发舆情危机，甚至引发群体性事件。要保证高校的安全稳定，安全素质教育无疑是一个必不可少的手段。尤其在打造平安校园、构建和谐社会的过程中，大学生安全教育工作显得尤为迫切。

（二）高等学校安全素质教育是学校素质教育的重要组成部分

安全知识和防范技能是大学生知识结构的组成部分，安全意识和安全责任是大学生人文素质的重要内容。大学生学会适应社会和求得生存，学会自我安全防范能力，其实就是提高学生自我教育、自我管理和自我服务的能力，这是大学生成才和适应社会的基本要求。

安全素质教育是素质教育的一个重要内容，是素质教育的一部分，是人才保障的根本教育。素质教育的主要内容包括四个方面：思想道德素质、科学文化素质、身体素质、心理和生活技能素质。大学生安全教育与素质教育中的四个方面都息息相关，它是提高学生综合素质，增强安全防范及自我保护意识和能力的重要措施。高等学校培养的合格人才，既要具备较强的专业能力，而且还要具有适应社会的能力，这样才能担当起社会重任。大学生是一个特殊的社会群体，具有显著特征：生理发育基本成熟，但心理发育滞后；智力接近高峰，但尚未完全开发；个性趋向定型，但可塑性大；自我意识较强，但自我保护能力较弱；社会需求强烈，但社会实践不足等。因此在安全素质方面就较为欠缺，主要表现在：法律意识、安全常识等知识缺乏甚至一无所知；自我防护能力不强，易遭受人身和财

产侵害;安全意识淡薄,心理素质较差等。如果不重视学生安全素质的养成,势必会导致各种问题的发生,大学生成长成才也会失去保障,甚至会面临最基本的生存难题。因此,要培养高素质的合格人才,必须加强安全素质教育,使大学生的知识能力得到全面发展。

(三)高等学校安全素质教育是建设校园安全文化的必然要求

党的十六大以来,党中央明确提出并系统阐述了构建社会主义和谐社会的战略思想。我国《国民经济和社会发展十二五规划纲要》在指导思想中强调“促进社会和谐稳定”,并在第四十一章全章论述了要加强公共安全体系建设。和谐社会是中国现代社会的最高价值核心和最高社会境界,高校理应成为和谐社会建设的先行者。构建和谐社会,首先要进行自身的和谐建设,即首先要构建和谐高校。安定有序的环境建设是构建和谐校园的重要组成部分,而安定有序的校园环境离不开良好的校园安全文化建设。在建设校园安全文化中,对所有的对象都要求一定水平的安全素质,其具体的知识体系需要通过教育和培训建立。因此,安全素质教育是构建和谐校园、建设安全文化不可缺少的重要环节。大学生的安全道德品质、安全文化素质和心理健康素质如何,不仅直接关系现阶段中华民族的素质,而且直接关系未来中华民族的素质。要使大学生成为中国特色社会主义事业的合格建设者和接班人,不仅要大力提高他们的科学文化素质和思想道德素质,还要大力提高他们的安全文化素质,这对于确保实施科教兴国战略和人才强国战略,实现全面建设和谐社会具有重大而深远的战略意义。

三、当前高等学校安全素质教育存在的问题

(一)对安全素质教育的必要性认识不足

高校的科学发展离不开安全稳定的内部环境,对这一问题各高校都已有充分的认识。但是如何快速创建平安校园,更加有效地保障校园安全稳定,高校之间似乎依然没有统一的认识。在大学生安全素质教育的认识方面,还明显存在不足,主要表现为:重视安全管理,轻视安全教育。根据调查,依然有相当数量的高校迟迟没有把安全素质教育纳入学分制课堂教育,就是一个明显的例证。另外,实施安全教育的机构,大多数高校依托于保卫部门,保卫部门本身是一个管理部门,长期以来管理者形成的安全管理理念比较牢固,很难从教育者的角度思考安全教育的有效开展。

(二)对安全素质教育的实施力度不够

由于高校管理层对安全素质教育的必要性的认识不足,必然导致在大学生安全教育的实施过程中,存在一定的问题。主要表现在以下方面:第一,大学生安全课堂教育严重滞后。从目前高校安全课堂教育的普及情况来看,真正落实课堂教育,把它作为一门课程列入教学计划的,全国高校不足五分之一。第二,大学生安全素质教育形式单一,缺乏创新。大部分高校的安全教育工作形式过于呆板单一,往往局限于在新生入学时进行集中讲座,在日常中组织演习演练,在专项活动时进行专题宣传等。第三,大学生安全教育的

内容缺乏系统性。部分高校不能充分理解安全教育内容的系统性，而是采用“头痛医头，脚痛医脚”的方式，偏侧重地进行安全教育，导致单一的警示教育和防范技能教育，而没有从根本上提高大学生的安全防范意识、守法意识和思想道德意识，从而没有为真正提高大学生的综合素质发挥应有的作用。

（三）高等学校安全素质教育的实效性不强

所谓实效，即指安全素质教育的实际效果。全国所有高校都在不同程度地开展安全教育，所取得的实际效果不尽相同，其中的不利因素有：第一，安全素质教育受众单一，时间集中。安全素质教育的受教育者大多为入学新生，受教育时间大多在刚刚入学的几天内。在对新生进行了集中教育之后，安全素质教育在日常中不能坚持开展下去，大学生初步掌握的安全知识在没有机会温习的情况下，有可能被淡忘或曲解。第二，学生虽然有对安全知识的内在需要，但是缺乏认真学习的外在动力，很难自觉地去研究和掌握安全知识，在实际生活中，就不能熟练运用，遭遇突发事件时，就不能从容应对，不可避免地会产生安全问题。

（四）高等学校安全素质教育理论没有实质性突破

高校安全素质教育作为学科教育是大势所趋，而多数高校并没有专门的安全教育教研机构，缺乏专职的教师队伍。安全素质教育既然是一门科学，对其理论的研究也是必不可少的，而从事安全教育的人员大多是管理人员，缺乏必要的教学经验和一定的理论知识，因而他们看待问题的角度大致相同，观点也大同小异，很难在理论深度上取得突破。

四、构建高等学校安全素质教育教学体系

高校安全素质教育课程建设，是开展大学生安全教育工作的重要内容，是大学生安全教育工作长效机制的重要体现。大学生安全教育的重点应放在常抓不懈的日常教育上，才能使大学生在长期实践中耳濡目染，自然地掌握安全知识和技能，真正意义上提高学生的综合素质。

安全素质教育在课堂上的普及是当前高校安全稳定工作的必然发展趋势。如何构建安全素质教育教学体系，是一项系统性的工作，需要长期实践，结合学校的实际情况，适时和适度调整安全教育的内容、方式，不断加强师资队伍建设，提高教学质量，完成教学目标。

（一）指导思想与教学目标

安全素质教育是学生素质教育的重要组成部分，其指导思想应与素质教育的指导思想是一致的。我国教育总的指导思想是邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观。当前大学生安全教育的指导思想可以概括为：坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，坚持以人为本，把安全素质教育贯穿于学校教育的各个环节，使学生树立珍爱生命、安全至上、遵纪守法、和谐发展的安全观，能够保障自身的

安全，敢于维护他人的安全，勇于维护国家的安全。

对大学生进行安全教育，是贯彻落实科学发展观的具体措施，是培养大学生综合素养的重要途径和手段。通过安全教育，培养学生的社会安全责任感，激发大学生安全第一的意识，确立正确的安全观，既强调安全在人生发展中的重要地位，又关注学生的全面、终身发展，使学生在学习过程中掌握安全防范知识和增强安全防范能力，最大限度地预防安全事故发生和降低安全事故对大学生造成的伤害。这是大学生安全教育的总体目标。

《上海市大学生安全教育大纲（试行）》从态度、知识和技能三个层面阐述了安全教育应达到的具体目标，是按照大学生安全教育指导思想而提出的符合时代要求的观点。在态度层面：大学生应当树立起安全第一的意识，树立积极正确的安全观，把安全问题与个人发展和国家需要、社会发展相结合，为构筑平安人生主动付出积极的努力。在知识层面：大学生应当了解安全基本知识，掌握与安全问题相关的法律法规和校纪校规，安全问题所包含的基本内容及产生背景；了解安全信息、相关的安全问题分类知识以及安全保障的基本知识。在技能层面：大学生应当掌握基本的安全防范技能、安全信息搜索与安全管理技能；掌握以安全为前提的自我保护技能、沟通技能、问题解决技能等。

（二）教学原则与教学计划

安全素质教育教学原则是进行安全教育应当遵循的准则。它从教学工作实践中总结出来，是教学过程客观规律的反映。安全素质教育要遵循学生身心发展的规律，把握大学生的认识特点，应坚持以下原则。

1. 教育引导和强化管理相结合原则

安全素质教育必须体现教育性，要加强对安全素质教育的规划和设计，将安全素质教育列入教学计划，确保安全素质教育课堂教学的质量。然而，教育和管理是相辅相成的。教育若离开管理的依托，就难以落到实处；管理离开教育的支持，便不能深入长久。加强大学生安全教育，坚持以正面为主，引导学生重视安全问题，培养安全意识，了解、懂得法律和安全的基本知识。但要把这些知识真正内化为学生的自觉行为，还必须创造良好的环境和氛围，这就需要严格的管理来提供必要的制度保障。教育引导与强化管理相结合，才能收到实效。

2. 系统教育和规范教育相结合原则

安全素质教育是一个系统工程。在制定安全素质教育计划时，既要考虑大学生在校期间应接受什么内容的安全教育，又要考虑不同年级、不同阶段的学生应接受的教育内容；既要安排正规系统的课堂教学，又要针对不同群体、不同时期学生的倾向性问题，安排相应的专题教育活动，使安全素质教育有计划、系统的进行。

3. 全程教育和全员参与相结合原则

安全素质教育要贯穿于大学生活的全过程，应该分层次、分阶段对学生进行教育。根据不同年级、不同层次学生的特点，既要突出重点开展安全教育，又要针对不同学生群体的倾向性问题，有区别的因材施教，使安全素质教育有计划、系统的进行。例如，新生入学，应该重点开展校园安全形势教育，以治安、消防、交通等人身财产安全防范教育为主，

并注重培养学生遵守校纪校规的意识；对高年级学生，重点加强社交安全、心理健康、网络安全、国家安全等方面的教育内容。同时，学校各部门通力合作，齐抓共管，全员参与教育，真正做到教书育人、管理育人、服务育人。学校保卫、学工、后勤等职能部门应各尽所职、互相配合，为学生的健康成长和学校的安全稳定积极工作；教师也要在进行专业课讲授的同时，主动积极地对学生进行安全教育，把维护校园安全稳定的意识以及学生自我保护的教育渗透到课堂。

4. 课堂教育与实践活动相结合原则

课堂教育的主要任务是向学生传授理论知识，高校要加强对安全素质教育的规划和设计，将安全素质教育课列入教学计划，落实师资、教材、学时、经费等，确保课堂教育的质量。而实践活动是学生掌握安全防范技能的主要渠道，只有理论联系实际，通过模拟训练、演练演习等实践活动，让学生亲身体验，身临其境，才能激发学生接受安全素质教育的主动性，有助于提高学生运用理论知识解决现实中的安全问题。

5. 内容充实和方法创新相结合原则

随着时代发展，高校安全形势不断发生变化，影响大学生安全的因素也在不断此消彼长。如果安全素质教育停留在陈旧的内容、传统的方法上，缺乏时代特征，势必缺乏吸引力。因此，要在继承和发扬优良传统的基础上，用新时期大学生安全问题不断更新和丰富安全素质教育的内容，增强安全教育的针对性和前瞻性。在安全教育的形式上，也要不断改进，由单向讲授向多方互动转变，由理论灌输向解决实际问题转变，由传统的教育手段向现代教育手段转变。建立“以课堂教育为主渠道，以各种宣传阵地为载体，以丰富的活动为重要支撑”的现代化教育方法体系。使大学生安全教育的内容、方法和手段更具时代气息，从而达到理想的教育效果。

在教学计划中，编写教学大纲和选好教材是做好安全素质教育的必要准备。高校应根据实际情况，结合本校学生的培养目标设计安全教育课程体系，规定安全教育课的课程属性，一般而言，安全教育课应当作为公共必修课列入教学计划，纳入学分制，落实课时，安全教育要覆盖整个学生群体和整个大学过程。

（三）教育内容与教育方式

1. 教育内容

高校安全素质教育的内容很多、涉及的知识面也很广，归纳起来，其基本内容包括三个方面：即安全意识教育、安全知识教育和安全技能教育。构建安全教育内容体系，也应从这三个方面着手。增强安全意识是提高大学生自我保护能力的前提，掌握安全知识是提高大学生自我保护能力的基础，培养运用安全知识解决实际问题的能力，是提高大学生自我保护和安全防范的关键。

长期以来，高校的安全素质教育一直偏重于治安、消防、交通等方面的防范教育，对社交安全、网络安全、心理健康、国家安全以及公共安全等方面有失关注。主要原因是高校给予安全教育的课时太少，教育者无法面面俱到地开展教育，只能选择最紧要、最现实的内容施教。解决这一问题，首先要扩大安全教育的课时数，化大课为小课，把集中教育转

换为日常课堂教育。

2.教育方式

安全素质教育既有知识的传授，还有技能的培养，更有态度、观念的转变，是集理论和实践为一体的综合课程。培养安全意识，树立正确的安全观是课程教学的核心，掌握安全知识和安全技能是课程教学的目的。因此，它的理论课程属性和实践课程属性同等重要。教育者在开展课堂教学的过程中，可以采用的方法有以下几种。

团队授课法。团队授课法是指一门课程由多个教师共同承担教学任务的一种教学方法。安全素质教育课程涉及多学科的理论知识和研究方法，所以课程的教学可以突破由一位教师主讲的形式，使学生在一门课程中能够了解不同学科的知识，有效拓展学生视野。利用各种人力资源，充分依靠思想政治课教师、法律学教师、心理学教师、保卫干部、学工干部共同参与课堂教学，还可以聘请公安干警、安全专家开展专题讲座和座谈，丰富教学内容，提高教学质量。

情境教学法。情境教学法是指在课堂教学条件下，根据教学内容的实际演习和训练需要，创设以模拟真实情况为主要特征的人为情境，让学生扮演情境中的不同角色，从事指定的活动，以达到预定教学的目的。情境教学法将理论知识转化为学生相应的能力，可以取得较好的效果。例如，模拟诈骗案的实施过程，使学生掌握预防诈骗的知识等。这样的课堂模拟不仅锻炼学生的语言表达能力、逻辑思维能力、组织协调能力和团队合作精神，更重要的是从根本上改变了他们对于学校规章制度的看法，消减抵触情绪，也更愿意参与到大学制度文化的建设中来。

案例教学法。案例教学法是指在教师的指导下，根据教学目标和内容的需要，采用案例组织学生进行学习、研究的方法，一般由精选案例、呈现案例、分析讨论、总结评述四个阶段构成。采用案例教学法不仅可以丰富课程内容，增强课堂教学的生动性，更重要的是通过创设一个良好的宽松的教学实践情境，把现实典型问题展现在学生面前，让他们设身处地地去思考、分析、讨论，对于培养学生的创新能力和分析解决问题的能力成效显著。

活动教学法。活动教学法是指在教学中通过学生主体活动和主动探索，发展学生整体素质的教学方法，主张构建一种以实践性、亲历性、体验性为特征的教学体系，让学生走出课堂，在社会实践中应用知识，感悟人生，积累经验，以获得能力的整体发展。例如开展火灾逃生和自救演练，参观事故现场等，还可以通过排演舞台作品、知识竞赛等方式，寓教于乐，不仅有利于提升大学生参与积极性，更有助于具体、形象地夯实学生安全意识。

微课程。随着“互联网＋”时代的到来，人们越来越多的活动愈加依赖于互联网，不少研发企业已经开发了基于微信等网络运营商的安全教育网上课程，并在部分高校中实施，其教学效果比传统教学方式更受学生欢迎。学生可以通过手机 APP 软件或计算机客户端完成学校预设的课时，并从中获取知识。这是许多零散的知识点的集合，涵盖内容非常广泛，互动性强，界面更具亲和力，还可以根据不同时期、不同学生群体的需求针对性地推送安全知识。

安全教育课不同于其他专业课程，延续传统的课堂讲授方式，不仅不利于学生对安全知识的理解和吸收，也不利于提高学生的课程参与度，势必达不到良好的授课效果。安全教育还有诸多办法，教育者可以根据本校的实际情况，灵活运用各种教学方法，完成教学

大纲的既定任务。

（四）组织机构与教学研究

建立大学生安全素质教育领导机构，负责大学生的安全素质教育，配备专职教师进行授课。目前来看，我国高校基本上没有设置安全素质教育的教研机构，随着我国教育的发展，以往被忽视的安全教育会被重新重视起来，安全教育的地位会越来越重要。目前，专职的安全教育教师资源非常缺乏，高等教育学方向长期以来没有培养这方面的人才，承担安全教育的主要机构还主要依靠保卫部门、学工部门等管理机关。要把安全教育系统地进行研究和开展，安全教育还缺乏深厚的理论基础，学校设立安全教育教研中心是非常必需的。配备专职人员从事这项工作，是安全教育课程教学的首要条件。

大学生安全教育的教学内容只有贴近生活、丰富多彩才能增强学生对这门课程的关注度，提升他们学习的积极性。目前高校使用的安全教育教材虽然较多，但都内容相对单一，更新也不及时，近年在现实生活中出现的许多新问题，都没能在教材中得到体现。由于现行担任安全教育工作的管理人员缺乏相应的教学经验，总是不能有效地探索新的教学方式，在教学过程中缺乏创新性。因此需要一支健全的研究队伍，针对不断涌现的新问题、新现象，从安全的角度开展研究，并及时将研究成果充实到教学过程中。

（五）教学评价与社会反馈

安全素质教育实际效果的好坏，是验证这一工作开展水平高低的主要标准。为保证安全素质教育目标的有效实现，发挥安全素质教育在大学生素质培养和维护高校安全稳定等方面的作用，应将大学生安全教育作为一个专项内容纳入高校教学工作评估和安全稳定工作评估之中。要结合本校实际，制定科学的评价指标。学生如何通过安全教育这门课程，是通过试卷测评，还是按照其听讲的课时数，还是参加实践活动的程度，这也是教育者需要思考的问题。学生通过考核率高，并不能直接标志安全教育得到有效开展。安全教育是否取得实效，应该检验作为个体的学生是否真正提高了安全意识，增强了安全防范能力，最终反映在涉及学生安全问题发生率上。

以北方工业大学为例，2012 年保卫处牵头修改了《大学生安全教育教学大纲》，把对该课程的考核纳入学校日常安全管理中。该课程作为本科学生的一门必修课，学生取得该课程的学分并不是通过简单的考试，而是累积考核。保卫处、学工办等部门根据学生在日常生活中的表现，每年进行一次考核，如果学生发生违反校规校纪甚至参与违法犯罪活动，则当年该门课程记为不合格，学生只有每年都通过考核合格，在毕业之前才能通过该门课程，取得学分。通过改革和实践，学生在宿舍使用违章电器、打架斗殴、盗窃等违规违纪现象得到了明显改善。

作为教育者，应该加强和大学生的交流和沟通，了解大学生对于安全问题的内在诉求，适时和适度调整安全教育的内容和方式，以适应不断变化的安全稳定形势需要。如果有条件，甚至还可以跟踪调查学生毕业后，所学的安全知识在其社会生活中产生的深远影响。

五、运用管理手段加强对大学生安全教育的辅助作用

安全素质教育的最终目标，是使受教育者在学习过程中主动掌握安全防范知识和主动增强安全防范能力，培养大学生树立正确的安全观、提高国民素质和公民道德素养。完成这一目标，单靠课堂安全教育是很难实现的，必须结合高校安全管理的手段，双管齐下，共同促进大学生牢固树立安全意识。通过安全管理，营造校园安全文化，给广大学生提供很好的认知环境，是安全稳定工作必不可少的重要内容。

（一）加强安全管理，坚持管理育人

要把高校安全工作做好，首先要有一支过硬的管理队伍。只有不断加强大学生安全管理者的队伍建设，提高安全教育队伍的综合素质尤其是政治素质，提升校园安保人员的知识水平，增强维护校园安全稳定的高度政治感和责任感，才能正确引导学生加强对自身安全的关注，警惕各类不安定因素对大学生的干扰和威胁，正确对待面临的各种问题。同时加强安全教育队伍的业务培训，熟练掌握大学生心理健康教育知识、国家安全知识，网络安全技术等，坚持预防为主，打防结合的方针。其次要提高管理人员的业务素质，明确大学生管理队伍在学生安全教育与管理中的职责，细化“谁主管，谁负责”的要求，保证管理制度的全面落实，使全体教职工都承担起校园安全管理的责任。要按照岗位要求，把高校教职工履行安全教育与管理责任情况纳入年度工作考核内容。要求管理者在工作中要善于管理，不是单靠简单的“堵”和“查”，还需要“引”和“导”，引入科学的管理手段来进行管理，引导学生树立主人翁精神，发挥学生自我管理、自我服务、自我教育的良好作用。最后要积极营造和谐的校园安全文化。安全文化主要是通过潜移默化的作用，将人培养成具有现代社会所要求的安全情感、安全价值观和安全行为表现的人。安全文化具有导向、凝聚、激励和约束功能，良好的安全文化，能够引导学生快速形成正确的安全观，增强安全意识；可以在校园危机时凝聚大众，共同抵御外在危害，保护集体安全；可以激励学生的主动性和创造性，为维护校园安全稳定积极贡献；可以约束学生自觉遵守校纪校规，遵守法律法规，避免危害校园安全走上违法犯罪道路。

（二）深入学生群体，进行区别指导

不同年级、不同层次的学生，可能面临不同的不安定因素，对学生产生的影响也不尽相同。尤其在重大活动、政治敏感时期，大学生容易受到外部敌对势力的渗透和诱导，产生不良的心理活动，甚至发生危害校园安全的行为。这些问题，通过安全素质教育不一定能够妥善解决。必须通过管理的手段，发动保卫干部、学工干部、辅导员、班主任、班干部等力量，深入学生群体内部，开展调查，广泛搜集安全信息，并对获取的安全信息及时分析研判，采取果断措施，通过宣传教育和正面引导，使学生认识到问题背后的本质，从而能够正确认识问题，找到解决问题的有效途径，避免发生涉及大学生的安全问题。

进行区别指导，就是要针对不同的学生群体，因人制宜、因时制宜的开展教育工作。新生、中年级学生和毕业生的安全需求必然是有差别的；本科生、研究生的安全需求同样

存在很大差异。家庭困难学生、有心理障碍的学生、民族学生、留学生等不同的学生群体，所采取的教育方法和教育内容也必然不能搞“一刀切”。所以说开展安全素质教育仅仅依靠几本教材是完全不够的，这需要教育者结合实际，研究不同学生群体的特点，根据他们不同的安全需求开展教育，才能取得良好的效果。

（三）提高服务水平，增强育人意识

安全教育和安全管理本质上是为学生提供安全的服务，通过服务以达到育人的目的。校园内安全服务的内容非常广泛，例如提供安全的住宿环境、良好的学习环境、安定和谐的生活环境、卫生的伙食以及好的医疗条件，这些都是安全文化中物态安全的范畴。良好的物态条件，非常有利于学生的身心健康发展，在潜移默化中提高学生的安全素质。为困难学生提供经济上的帮扶、为心理障碍的学生缓释情绪、为毕业生提供良好的就业渠道等，同样能使学生保持良好的心态，形成良好的观念文化，不会对学校、对社会产生消极的思想，从而不会引发影响安全稳定的行为。因此学校为学生提供的各种服务，也为提高学生安全素质发挥着重要的作用，教育者、管理者和服务者应该共同研究，共同参与，相辅相成为促进安全素质教育发挥作用。

参 考 文 献

1. 田水承，景国勋．安全管理学[M]．北京：机械工业出版社，2011.
2. 国家行政学院进修部．文化体制改革和文化建设[M]．北京：国家行政学院出版社，2012.
3. 栗继祖．安全行为学[M]．北京：机械工业出版社，2009.
4. 本书编写组．十八大报告辅导读本[M]．北京：人民出版社，2012.
5. 吴小英．大学人文素质教育新论[M]．杭州：浙江大学出版社，2012.
6. 陈太栋．大学生安全教育[M]．北京：现代教育出版社，2009.
7. 冼菊明．关于高校安全文化体系的构建问题探讨[J]．科技向导，2010(7).
8. 李成学，钟世荣，孙山．略论高校安全文化的构建[J]．四川理工学院学报，2008(4).
9. 马德华．试论高校安全文化的构建[J]．法制与社会，2009(12).
10. 邓国林，朱蓉蓉．试论高校校园安全文化建设[J]．江苏高教，2008(2).
11. 企业安全文化系统建设，http://www.docin.com/p-487544120.html，2013-8-11.
12. 企业安全文化建设评价准则，http://wenku.baidu.com/view/91403821590102020 7409c83.html，2013-8-12.

第十章　高等学校涉校矛盾纠纷排查化解与预防

第一节　涉校矛盾纠纷概述

矛盾纠纷是社会主体间一种利益对抗状态。从社会方面来看,我国经济社会正处于加快发展和快速走向现代化时期,往往伴随着经济容易失调、社会容易失序、人们心理容易失衡,社会矛盾急剧增多等问题;从高等教育本身来说,高等教育的快速发展与人们的需求不匹配,对大众化高等教育规律的研究和把握不到位,内部管理制度与外部法制环境不够完善,师生对个人合法权益维护的需求不断提升等等;从高校内部来看,矛盾主体日趋多元化,矛盾本身也向着多层次、复杂化的方向发展,广泛地反映在教学、科研、学生管理、行政管理、后勤服务、人员聘任和职务晋升、津贴分配等各个方面,处理稍有不当,极易引发矛盾纠纷,如果得不到有效缓解与消减,事必造成校园的不稳定,对高校的发展有着至关重要的影响。《中华人民共和国突发事件应对法》要求所有单位都应当"掌握并及时处理本单位存在的可能引发社会安全事件的问题,防止矛盾激化和事态扩大"。

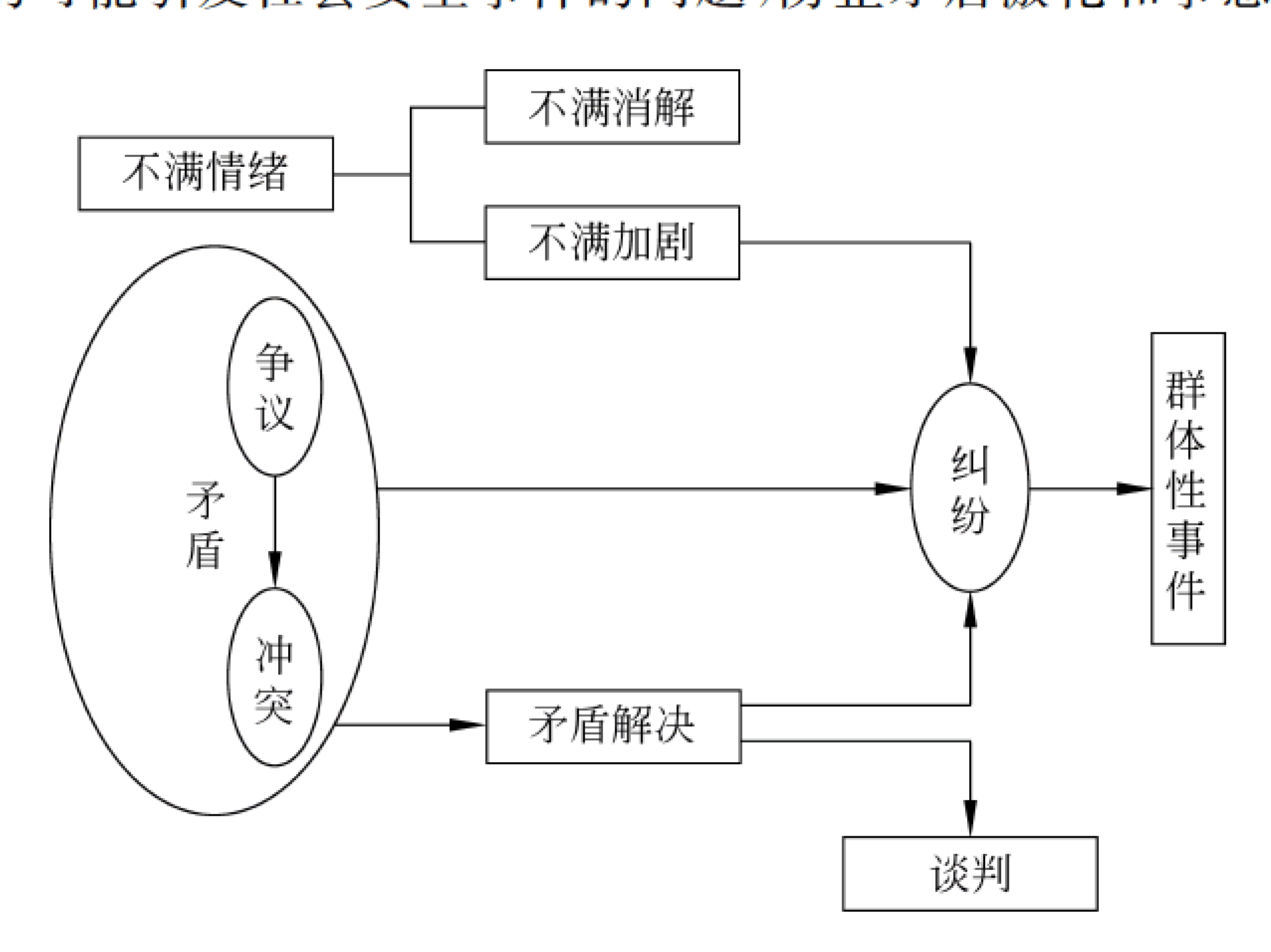


图 10-1　纠纷的形成过程

一、矛盾纠纷的形成过程

矛盾一词,语出《韩非子・难一》。是一种相互对立的互动行为方式,泛指对立的事物互相排斥。争议是指不同主体对同一客体不能达成一致结论而产生的争执。冲突是指对同一事物或观点持有不同看法、理解和态度的不同主体,为获得主动而产生的矛盾、对立和激化。当争议或冲突潜伏于心的时候,谓之为矛盾;而当它诉求于解决时,就成为了纠纷。因此,纠纷是争议或冲突的进一步发展,是一个动态的发展过程。从纠纷解决的角度

看，纠纷具有主体特定、客体真实具体、对立性、公开性等特征，只有通过公开诉求，才能尽快平息利益之争，使被侵害的利益得以恢复。

从高校矛盾纠纷的法律实践来看，无论纠纷怎样复杂，都是围绕学校内部、学校与外部之间履行法律权利义务关系的范畴。因此，涉校矛盾纠纷是指高等学校在实施教育教学、日常管理、后勤服务或其他活动过程中，作为特定的行为主体，基于一定的法律事实而产生的矛盾纠纷。主要包含两个方面的关系：一是高校内部包括校内各单位与学校之间、教职员工与学校之间、学生与学校之间的关系；二是高校内部各单位代表高校行使权利和义务时与社会组织或个人之间产生的关系。

二、当前涉校矛盾纠纷的主要类型

进入21世纪新阶段，随着社会主义市场经济深入发展，改革进入深水区，影响社会发展的不稳定因素日益增多，社会矛盾纠纷集中表现为基层利益矛盾纠纷。作为社会的一个重要组成部分，当前高等学校的涉校矛盾纠纷与社会矛盾纠纷一样，种类日益增多，强度亦有逐步加大的趋势。主要包括以下几种类型。

（一）基于治安问题及校园周边环境引发的矛盾纠纷

随着我国高等教育人才培养模式从精英化到大众化的转变，高校招生数量呈逐年上升态势，成人教育、短期培训班以及国内外高校联合办学、留学生培养等形式多样的办学形式也在高校并存。一方面，高校校园由封闭式向开放式转变，校园资源逐步实现共享，校园逐步走向社区化。另一方面，高校学生大部分是20世纪90年代以后出生的独生子女，其自立能力和安全防范意识较差，新兴媒体的快速发展，使他们信息量激增，各种诱惑也随之增加。加之不法分子作案手段日益智能化，导致涉及师生人身、财产安全的治安刑事案件屡有发生。治安问题及校园周边环境引发的涉校矛盾纠纷主要表现在师生非正常伤亡、学术、科研等知识产权侵害、人身、财产侵害等方面。2011年3月，正值大学生求职高峰期，不法分子利用大学生就业心切的心理，以“介绍工作”“招聘”等为名，诱骗学生参与传销活动，湖南六所高校上百名学生被骗。

（二）基于后勤社会化引发的矛盾纠纷

后勤社会化就是在政府的规范、指导和宏观调控下，建立由政府主导，以社会承担为主，满足高校办学需要而又能够自主选择的市场化的后勤服务体系。基于这一体系，高校后勤部门和单位通过企业化、半企业化的改革由行政单位成为独立经营的实体，师生吃、住、物业、环卫等与生活息息相关的服务不再由高校提供，而是引进社会力量，高校作为甲方进行监督检查。这些社会力量引入前由于把关不严，引进后又监督不力，以及后勤社会化管理所带来的商业氛围，商家受利润最大化驱使，重视经济效益，轻视社会效益，造成肆意提价、服务质量问题，另外还有自身的经营、用工、流动人口等问题，与师生利益容易发生冲突，都可能给高校带来不稳定因素。后勤社会化引发的涉校矛盾纠纷主要体现在建筑施工、承包经营、后勤资产核算剥离、招标采购、劳动用工、与学校或与外来合作者法律关系

的正确定位等方面。2000 年 7 月,武汉市×××大学与湖北××后勤物业有限公司签订了《合作开发协议书》,将×××大学的后勤设施交由该公司建设,该工程到期未能完工,相关方面各执一词争论不休。2002 年 5 月,双方进行调解,×××大学进行了整体搬迁,整个事件导致该校教学科研工作受到极大影响。

(三) 基于人事改革及分配制度引发的矛盾纠纷

自 1999 年底教育部召开全国高校内部管理体制改革座谈会以来,各高校纷纷进行了以岗位管理、岗位津贴和全员聘用制为中心的人事分配制度改革,在诸如定编定岗、身份管理与岗位管理、合理拉开收入差距和缩小贫富差别以及分类设岗和统一量化考核等方面都或多或少面临着共同的难点和问题,这些事关教职工切实利益的敏感问题,若处理不好,就会加速矛盾纠纷的出现和矛盾纠纷的激化,进而直接影响到教育改革的进程。比如,2000 年 6 月,北京某高校教师×××因课程教学放任自流等原因被该校解聘其讲师岗位后转至人才交流中心,×××不服学校决定,多次到人事部和该校相关部门闹访、缠访,历时十余年,严重干扰了人事部和该校的正常办公和教学,影响了校园安全稳定。

(四) 基于内部管理制度不健全引发的矛盾纠纷

高校内部管理制度不健全主要表现在:一是制度的内容方面,存在缺乏相应的法律依据、超越法律规定的权限、内容过于笼统、粗糙、重责任轻权利、重制定轻执行等问题;二是制度的制定过程中,缺乏整体和长远的规划,随意性强,没有统筹规划,影响规章制度的整体效率和生命力,也影响到相关规章制度的连续性、稳定性、配套性;三是制度的体系不完善,对相关问题缺乏配套的制度建设,缺乏必要的相关制度支撑;四是制度之间相互矛盾,缺乏呼应,形不成合力,职能部门的工作有时会出现口径不一致,相互矛盾乃至相互掣肘;五是制度内容相互交叉,权责不明,极易引发涉校矛盾纠纷。

高校内部管理制度不健全引发的涉校矛盾纠纷主要表现在招生、教学管理、人事、校内处罚等方面。1999 年审结的北京某大学学生××诉其母校拒绝颁发毕业证书和学位证一案显示,一方面学校对××考试违纪的处罚与国家教育委员会 1990 年 1 月 20 日发布的《普通高等学校学生管理规定》中的有关内容相抵触,超出了权限范围,同时处罚过程中忽视了当事人的申辩权利,程序不合法;另一方面该校管理部门未按正常程序为××办理退学手续,致其事实上继续拥有学籍,成为该校败诉的关键。同年,北京另一高校学生××诉其母校不授予其博士学位案在海淀区人民法院开庭,几番激励的辩论和休庭评议后,该校亦因程序不合法、依据不充分败诉。

三、涉校矛盾纠纷形成的原因

随着教育改革的不断深入,高校面临较为严峻的安全稳定形势,既有来自高校内部的,也有来自外部大环境的,这使高校涉校矛盾纠纷日益复杂。究其原因,主要有以下几个方面。

（一）社会大环境——社会转型期的影响

当前，我国社会转型正面临关键的临界点，社会利益格局剧烈变化，社会组织形式、就业结构、社会结构变革加快，社会矛盾众多，各类纠纷频发，社会发展的不和谐因素增加，已是不争的事实。社会转型时期暴露出的负面问题势必会影响部分青年学生的人生观和价值观，极易被一些过激过暴的事情所吸引，另外，大学生就业难的问题近几年越来越严重，产生了消极悲观的思想，加之社会贪污腐败现象严重、贫富分化差距拉大等，所有这些都成为高校不容小觑的不稳定因素。

（二）高校外部环境——安全稳定形势严峻

高校是国家高科技人才的荟萃地，是国家科技发展的重要支撑，我国政治、经济、文化地位日益增强，受国际大气候的影响，高校成为各种敌对势力、敌对分子实施捣乱破坏活动和暴力恐怖活动的首选地区，是各类社会矛盾和热点问题叠加出现的地方，面临着来自方方面面的风险与挑战。

（三）高校内部环境——体制改革纵深推进

1985 年 5 月中共中央颁布《关于教育体制改革的决定》，对高等教育制度改革作出了初步规划，由此拉开了高等教育制度改革的序幕。1993 年 2 月，中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》，对高等教育制度改革作出了全面部署。高等教育改革进程中，各高校组织环境、交互环境、关联环境发生了一系列的变化，各种利益冲突相互交织，安全稳定工作隐患逐渐增多，一些源头性、根本性、基础性问题有待彻底解决，各种新矛盾、新情况、新问题不时出现，师生教育管理的难度和压力明显加大。

（四）法律根源——相关法律法规缺乏可操作性

改革开放以来，我国高等教育法律法规建设取得了很大的成就，从《中华人民共和国宪法》到《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例、《中华人民共和国学位条例》及其暂行实施办法、《普通高等学校设置暂行条例》《高等教育管理职责暂行规定》《学生伤害事故处理办法》等，这些专门法律法规的出台，对于确立高等院校的法律地位、权利和义务以及规范高校教育教学行为等，都起了积极的作用。但是高等教育法律法规的条文多是原则的，可操作性不强，可诉性较弱。同时，纠纷当事人不达目的誓不罢休的非理性冲动，以及部分高等院校在处理涉校矛盾纠纷时息事宁人的无奈之举，也在一定程度上鼓励了“小事大闹、大事群闹、群事久闹”的无休止上访、申诉、缠讼现象。

（五）师生本身——防范意识尚有欠缺

北京市海淀区高校云集，2010—2011 年发生在高校的刑事案件如图 10-2 所示。可以看出，(1)各高校发案呈逐年递增趋势；(2)发案集中在盗窃、诈骗两类；(3)入室盗窃、拎扒、诈骗案件高发，凸显大学生自我防范意识较差。

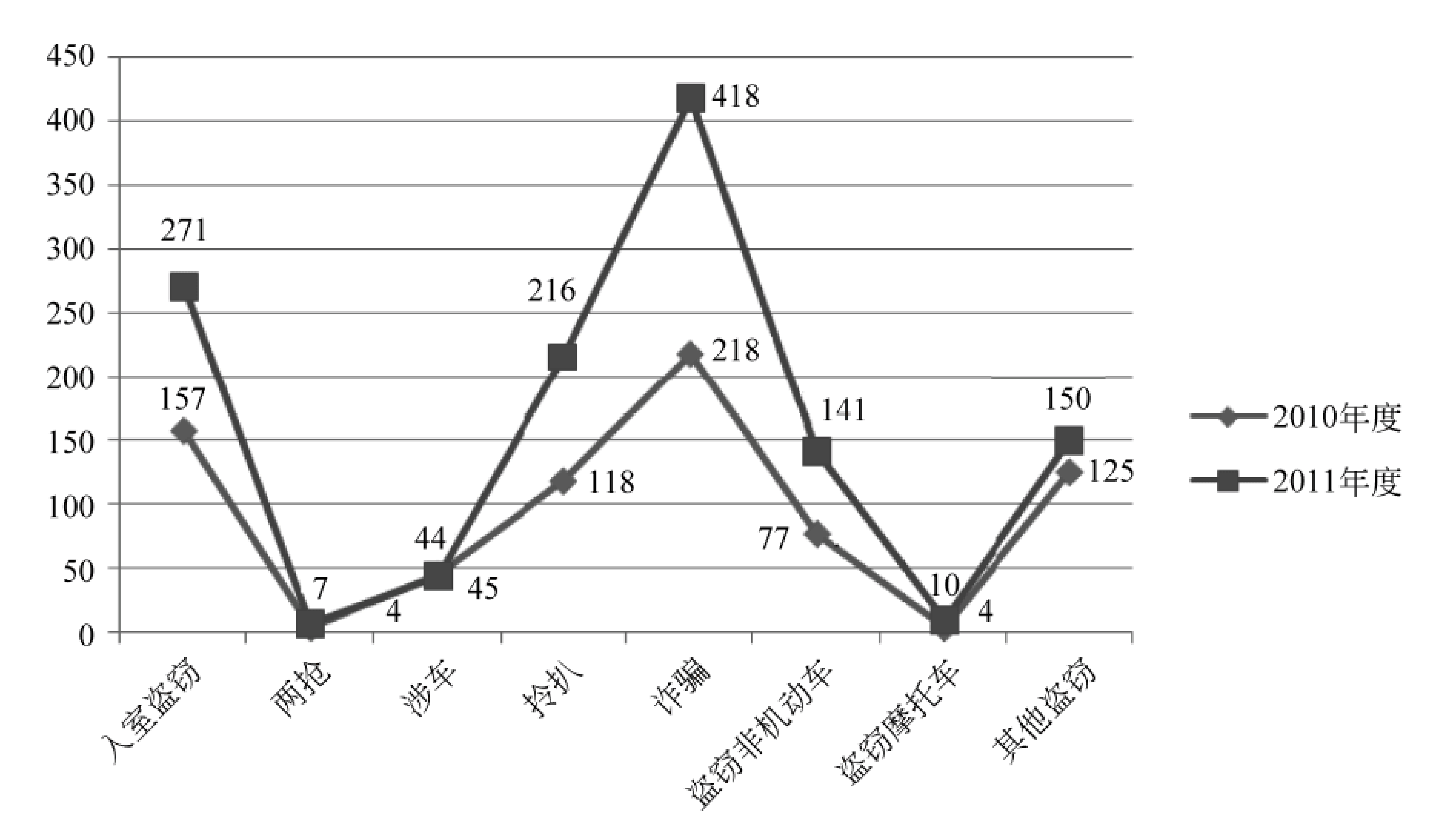


图 10-2　海淀区 36 所高校 2010—2011 年发案情况

四、特点及趋势

进入改革发展的关键时期，高校涉校矛盾纠纷出现了一些新情况、新特点，主要表现为以下几个方面。

（一）类型日益多元化

随着我国改革开放，特别是社会主义市场经济体制的建立与发展，高等学校的各种活动已不再是过去那种单纯意义上的教学、科研活动，而是一种具有广泛的、多元化的社会性活动。因此，高校之间、高校与社会组织和社会个体之间、高校内部所属校办企业、后勤社会化的各种经济实体、在校承包、租赁、经商的商业网点等不同的单位之间、党政干部、教师、工人、学生以及各单位聘用人员、来校务工经商等各类人群之间，在工作和生活中都可能出现这样那样的矛盾纠纷，而这种矛盾纠纷从性质和表现形式上看，往往涉及的范围更广更宽，并且随着形势发展从形式到内容，不断地翻新变化。

（二）性质日益社会化

随着社会主义市场经济体制的建立与发展，高校开始走向社会、走向市场，与社会的联系日趋紧密，特别是与地方党政机关、社会团体、企事业单位之间形成了千丝万缕的联系。同时，也在产生和正在产生着各种各样的矛盾纠纷。这些矛盾纠纷不仅涉及高校本身的改革、发展和稳定，而且也充分体现了高校内部矛盾纠纷的社会性。当前涉校矛盾纠纷有些是比较单一，但许多具有复合化的特点，往往同招生就业、教学管理、学生管理、高校改革等相互交织在一起；还有的是经济利益、某些典型案件等相互渗透。参与者的合理诉求与不合法方式交织在一起，经济利益诉求与维护合法权益的要求交织在一起，多数

人的合理诉求与少数人的无理取闹交织在一起，学生的自发行为与一些别有用心的人插手利用交织在一起，给处置工作带来相当大的难度。有些矛盾纠纷不仅是一种社会现象，还是一种政治不安定因素，具有很大的潜伏性和危险性，不仅影响高校稳定，妨碍高校教学科研的顺利进行，其波及和蔓延之势，尤其值得引起高度重视。

（三）形式日益群体化

在社会转型时期，高校内部利益格局剧烈变动和各种利益关系全面调整，随着不同利益群体自我意识的日趋强化，网络、通讯等媒体的便利使一些具有相同利害关系的师生员工对个人的利益问题产生共鸣，而一些不同利益群体在那些与自己切身利益相关的矛盾纠纷问题上也容易进行有目的、有组织、有计划的串联，如果处理不好，一旦激化，极易形成矛盾纠纷的群体性。这些矛盾纠纷有的激化过程短，例如学生在体育活动中、用餐中的矛盾一触即发，几分钟，甚至几秒钟内激化，酿成事故，甚至刑事案件；有些纠纷并非利害冲突，只是为一点小事、一句话，还有的仅仅是为多看旁人一眼而大动干戈，发生恶性事件；有的潜伏期较长，表露不明显，经过矛盾集聚，积怨爆发，突然激化成大的群体性事件。

（四）化解日益疑难化

高校师生的日益社会化，使大量的涉校矛盾纠纷集中到了社会上，化解的疑难化和艰巨性非常明显。具体表现为：(1)化解难。有的涉校矛盾纠纷是历史遗留的问题，涉及范围广、时间跨度大，从而加大了处理的难度；有的内容涉及面广，需要多个部门协调处理，单靠一个部门难能奏效，需要公安、城管、食品卫生、司法的介入。(2)利益人期望过高。有些人开始时可能受到一些不公正待遇，便利用信访的宽松环境不断上访，并提出超出政策和法律规定的上限要求，使问题长期得不到解决。(3)定性难。有些矛盾纠纷因缺乏相关证据且又失去取证时机，使利益人反映的问题难以定性而无法解决。(4)专业人员不足。有些矛盾纠纷涉及多个领域，需要处理人员具备社会、文化、经济、政策、法律等多方面知识，才能使问题得到客观公正的解决。

需要特别强调的是，受社会上多种经济成分和多种分配方式的影响，高校涉校矛盾纠纷的概率明显增加，再加上社会上的一些腐败现象和不正之风引起的强烈刺激，使涉校矛盾纠纷表现得更加复杂、更加尖锐。而高校又是知识和各种信息比较集中的地方，它的导向性、群体性又比较强。所以找准症结，及时化解或促使矛盾转化，消减可能扩大的社会影响，是解决涉校矛盾纠纷的重要途径。

第二节　排查化解与预防处置基本原则、方法

要维护和促进高校安全稳定，提高对涉校矛盾纠纷排查化解与预防处置的能力，必须从理论与实践两个层面进行，抽象出具有普遍指导价值和现实可行性的工作原则，用来指导实践，以提高维护高校稳定的工作水平。

一、基本原则

（一）人性化原则

树立以人为本理念，彰显服务育人功能。以人为本就是人同人基于全面发展需要的同质性与多样性的统一、人的发展与对象发展的统一、人的能动发挥与受动承载的统一。以人为本的原则贯彻到涉校矛盾纠纷的排查化解和预防处置工作中，就意味着保证高校内部要素的有序运转，就是保证人自身本质的有序展开。高校教育、教学、科研、生活、管理等环境和条件的发展转变，就是人自身发展的向前延伸和发展，高校的要素相对于师生来说就是师生作为人的能动和受动的对象化结果。因此高校稳定工作中坚持以人为本，就是要把广大师生现实利益作为一切工作的出发点和立足点，彰显人的主体价值，努力调动师生员工的积极性、主动性和创造性，促进师生的全面发展和学校教学科研工作的不断进步。

高校教育的根本目的就是把学生培养成为德、智、体、美全面发展，身心健康的社会主义建设者和接班人。这就要求管理者要以尊重、平等、沟通、服务的原则从事管理工作，充分尊重广大师生员工的利益和需要，平等待人、积极沟通、热情服务；充分尊重师生的意愿，关心他们的切身利益，把师生个人需要和社会发展需要有机结合起来。

（二）科学化原则

组织建设科学化、稳定化，强化组织保障功能。涉校矛盾纠纷的排查化解与预防处置工作中，组织建设的科学化是涉校矛盾纠纷的排查化解和预防处置工作中的重要环节。其内容包括各级组织机构在组织设置、组织运转、组织管理、组织目标等方面科学的管理理念、高效的运转效率、科学的组织体制安排、动态的组织目标体系和联动的组织机制的构建等。

近年来，高等教育的发展带来了以下四对矛盾：一是规模与质量的矛盾；二是规模与效能的矛盾；三是规模与就业的矛盾；四是规模与结构的矛盾。这就要求高校稳定工作组织体系内部各组织要素的协调运作，形成合力，即实现全局性与局部性的统一，质量提升与数量拓展的统一，当前发展与长远规划的统一，要素管理与目标管理的统一。

涉校矛盾纠纷的排查化解和预防处置工作涉及高校组织机构运作的每个方面，组织机构在发挥职能的同时必须兼顾教育质量、管理效能、学生发展和相互协调的高校稳定要求。组织管理的科学化在涉校矛盾纠纷的排查化解和预防处置工作层面就是要具有维护高校稳定的运转机能。高校维护稳定本身既是个体的行为目标，也是组织集体的行为目标；既是相对于影响高校稳定的各种因素，又是高校发展和有序运作的内在属性；既是高校实现当前利益之所在，又是高校实现长远利益的内在条件。

（三）社会化原则

用和谐社会理论指导涉校矛盾纠纷的排查化解与预防处置工作，以和谐保稳定、促发

展。当今世界是开放的世界，对外开放是我国长期的基本国策。在和谐社会的视野下，高校作为社会的组成部分，与社会的对接是不容回避的，社会上市场竞争的运作规则和价值取向，对高校师生的影响是最直接的。高校必须以开放的眼光观察、审视稳定问题，将开放思想作为社会化原则的重要组成部分，通过与社会的有效沟通来更好地排查化解与预防处置涉校矛盾纠纷。首先，高校要提高人才培养的效率，必须充分了解社会发展的现实需要，对社会的健康、良性发展提供智力和动力支持。其次，高校要取得稳定发展的局面，必须充分对接和利用社会上的各种资源，某种程度上社会对高校的发展起提供资源支持和服务的作用。最后，高校学科建设和专业科系的发展离不开社会的认同和支持。

高校本身是社会公益性事业机构，在专业设置方面，不但要顺应社会的短期效益需求，也应注重国家民族发展的长远利益要求。这就要求必须建立高校与社会的沟通机制，必须建立整合社会资源的机制，在与社会充分沟通的前提下了解市场经济条件下的各种规则和价值取向，在教育资源的配置方面充分利用社会上的资金、技术和劳动力以及政策的相应支持等。同时必须顺应和谐社会发展和构建的规则，最大程度地体现社会公平原则的效能，最大程度地引领社会先进文化的价值取向，最大程度地构建满足社会需要的各种人才培养的全新平台。

最后，高校的安全稳定离不开社会安全稳定环境的构建，社会综合治理的高效和保障的有力是对高校安全稳定最大的支持，社会负面因素的影响很容易形成高校突发性事件的外在诱因，高校在和谐社会理论视野下必须着力构建校园和谐的安全机制、构建维护校园和谐稳定的维护机制和构建校园和谐的矛盾处理机制。

但是，用和谐社会理论指导涉校矛盾纠纷的排查化解与预防处置工作，在开放思想指导下实现高校的稳定，也必须认识到开放与稳定两者之间存在着既对立又统一的关系。对外开放一方面会带来许多不稳定、不和谐因素；另一方面开放也能促进稳定。因此高校坚持社会化原则，必须以开放的视角去审视稳定，有所鉴别，才能兼收并蓄，吸收一切有益的文明成果包括科学的稳定理念、体制机制和政策举措，让高校稳定的环境永葆先进与活力，提升高校稳定的内涵，实现高校的长期稳定。

（四）民主和法治原则

贯彻民主与法治，从制度上保证涉校矛盾纠纷的有效排查化解与预防处置。民主是高校提升效率和彰显公平的支撑要素，法治是民主实施和公平落实的必要保障。高校内部管理体系中失去民主要素，在决策上就是个人专断，在组织机构运行上就是强制命令，在行为方式上就会出现公私不分和公共精神的缺失，在价值取向上就会倾向于功利化的价值判断，在师生心理上就会出现高度的内压化，就会促使管理者和教育者用目的的善良来遮蔽方式的非法，如此涉校矛盾纠纷的有效排查化解和预防处置将难以实现。

同样，法治的健全对涉校矛盾纠纷的排查化解和预防处置及高校内部的效率提升和民主践行是一种保证，没有法治的民主是一种混乱的无政府状态，高校教育教学、学生管理、科研发展、后勤服务、资源配置等方面的有序运行需要法治，高校组织机构的建设、运行、管理和维护需要法治，高校师生的权利维护和利益的诉求需要制度的保障，高校与社会的衔接和沟通联动更需要法治的规范和约束。民主的实现需要师生的共同参与来逐步

推进,法治的实现也需要师生对法律的一致认同和严格遵循及捍卫。

(五)可持续原则

立足当前稳定与长远稳定的统一,实现高校可持续稳定。涉校矛盾纠纷的排查化解和预防处置工作坚持可持续原则,既可以不损害现时稳定的格局,又可以使现时稳定持续不断、相对平稳地到来。科学稳定观要求我们,不但要考虑眼前的稳定,而且更要考虑长远的稳定,要考虑如何使眼前的稳定持久地延续到未来,不能为了眼前的一时稳定而忽视长远的稳定,更不能为了眼前的稳定而损害长远的稳定。

二、常用方法

从司法实践可以看出,涉校矛盾纠纷体现出较强的行政主体和民事主体特征。作为行政主体,高校经由国家法律的授权,行使国家行政权力和公共权力,具有明显的单方意志和强制性质;作为民事主体,高校在学校与教师之间、教师与学生之间所体现的是民事关系和行政关系两种特征,主要体现在:一是高校与教职员工在工作中存在管理和被管理的行政法律关系;二是教师执行法律法规和学校的规章制度对学生进行管理时是行政管理与被管理的关系,而教师与学生在人格、身份、财产上又属于平等的民事法律关系。基于此,一般性涉校矛盾纠纷的排查化解与预防处置主要采取以下方法。

(一)沟通:高等学校与师生之间要形成有效互动

涉校矛盾纠纷的解决是一个沟通的过程。高等教育办学模式的改革与调整,使高校教育教学活动从以前纯粹的管理向消费和服务转变,学生与学校之间也不再是简单的受教育与教育的关系,而同时是一种契约关系。在这种新型的关系中,要求高校的管理理念随之发生转变:一方面,学校在涉及师生重大利益的校内规范性文件制定和相关条款修订时,应当充分考量师生的权益,吸纳师生代表参与决策过程,从而增加他们对学校规章的认可度,减少矛盾;另一方面,学校在做出处分决定的过程中,应当充分发扬民主,尊重当事人的陈述、申辩权利,基于事实做出恰当结论。使双方在民主平等的管理过程中,达到平等沟通、互相理解、互相支持。作为学校,既不能假国家权力侵害师生的正当权利,也不能一味迎合其诉求而放弃国家赋予的管理权力;作为师生,既要保护个人正当的权利不受侵害,同时也负有履行学校依法管理职权的“护法”义务与责任,由此形成高校与师生之间良性互动。

(二)调解:建立健全规范完善的协商、调解制度

协商、调解制度化在解决涉校矛盾纠纷中存在诸多优势。例如,高校涉校矛盾纠纷的协商、调解可以有效避免司法介入的“高成本”,本着“解纷息讼”的原则,以一种非诉讼性的纠纷解决程序来完成“定分止争”。实际上,大量的高校教育管理纠纷产生之后,双方当事人为节省时间、费用,首先都会相互协商解决,只有当双方自行协商不成时,才会诉诸调解、申诉甚至诉讼等纠纷解决方式。高校教育管理纠纷的调解程序运行中伴随着各种各

样的协商，通过双方沟通或者促进双方沟通达成妥协与合意，能在很大程度上疏解双方的纠纷，甚至避免一些极有可能引发的诉讼。但是协商、调解达成的协议不具有强制执行力，一旦一方或双方反悔则纠纷又回到起点上。因此，建立较为系统的调解机构，是解决涉校矛盾纠纷的重要措施。已经成立的调解组织应向校内师生员工进行广泛宣传，使其了解调解的优势并在矛盾纠纷发生时能自愿主动寻求调解；同时，高校也要充分尊重调解组织独立性，认真履行在调解组织支持下已达成的调解协议。

（三）申诉：不断完善申诉过程中的各个环节

申诉是《教师法》和《教育法》明确规定的特殊救济制度。《中华人民共和国教育法 》第四十二条规定受教育者享有以下权利："对学校给予的处分不服向有关部门提出申诉，对学校、教师侵犯其人身权、财产权等合法权益，提出申诉或者依法提起诉讼。"《中华人民共和国教师法 》第三十九条规定："教师对学校或者其他教育机构侵犯其合法权益的，或者对学校或者其他教育机构作出的处理不服的，可以向教育行政部门提出申诉，教育行政部门应当在接到申诉的三十日内作出处理。教师认为当地人民政府有关行政部门侵犯其根据本法规定享有的权利的，可以向同级人民政府或者上一级人民政府有关部门提出申诉，同级人民政府或者上一级人民政府有关部门应当作出处理。"虽然从法律法规上对申诉权利进行了规定，但原则模糊、缺乏可操作性，还需要进一步细化申诉范围、申诉程序、申诉处理机构，健全申诉运行规则，充分尊重申诉人的陈述权、申辩权，允许当事人选择其他救济方式，不断完善申诉过程中的各个环节，才能切实保证师生申诉权利的实现。

（四）信访：借助督查督办机制，推进信访工作

高校信访指的是师生或其他与学校有关系的个人、群体或组织，因涉及自身利益的问题没有得到解决或解决不到位，或是自身利益受到了严重损害而在无人解决或无力解决的情况下，通过来信或来访的形式，向学校上级部门予以反映，请求解决。在网络信息和通讯技术日益发达的现代社会，高校师生维权意识不断增强，一些信访事件的敏感性和社会影响力增加，这些都对高校信访工作的反应速度、处理能力提出更高的要求。督查督办是处理信访的关键环节，是从源头化解信访矛盾的重要环节，因此加强高校信访督查督办工作，可以借助督查工作机制，使信访工作得到制度支持和学校高层领导的支持；在高校信访督查工作中，借助上级的监督参与、各部门的联动合作，有助于信访问题得到尽快解决；通过加强督查督办工作，把高校信访工作纳入督查机制，提高高校信访工作的科学化水平，是推动高校信访工作制度化、规范化、法制化建设的重要举措。

（五）依法治校：完善管理制度，加强行政监督

依法治校涉及学校工作的各个方面，是一项系统工程，是教育改革与发展的一项重要任务，还需要进行长期的实践和探索，才能形成推进依法治校工作的合力。依法治校必须做到：一是转变行政管理职能依法行政。切实转变不适应形势需要的行政管理方式、方法，依据法律规定的职责、权限与程序对学校进行管理，及时发现和纠正学校的违法行为，依法保护学校的合法权益。二是完善管理制度。要从制度层面，尊重和保护师生的合法

权益,依法落实师生的知情权、表达权、参与权和监督权。三是加强民主监督,完善内部约束机制。进一步完善教职工代表大会制度,全面实行校务公开制度,建立健全领导干部述职和考核制度,健全党内民主生活会制度。四是加强法制宣传教育。多渠道开展法制宣传教育工作,营造学法、讲法、用法的校园环境,形成依法治校执教的良性运行环境和秩序。五是充分发挥法律顾问在依法治校中的作用,保证学校的改革发展沿着法制轨道进入学校的决策系统,保证学校行为的合法性。

第三节　建立涉校矛盾纠纷第三方调解机制

近年来,全国部分省市连续发生多起影响高校安全稳定的恶性事件,受到全社会的广泛关注,也为高等学校的安全稳定工作敲响了警钟。"统筹协调利益关系,及时化解矛盾纠纷,始终是维护社会和谐稳定最重要的任务,要实现定分止争,就必须利用调解手段化解矛盾纠纷"。《辞海》把调解定义为:"通过说服教育和劝导协商,在查明事实、分清是非和双方自愿的基础上达成协议,解决纠纷。"其中,主持调解的第三方必须是与纠纷双方没有直接利害关系的组织和个人,居中主持调解具有公正性。调解的方式包括疏通、说服、劝导等,方式具有灵活简便非程序性。

一、第三方调解机制的含义

机制是一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。机制的建立一靠体制,二靠制度。第三方调解机制包括调解体制和调解制度两方面。第三方调解的前提是查明事实,分清是非,具有合法性。第三方调解机制在处理涉校矛盾方面具有救济成本低、效率高的特点,充分实现教职员工和学生自我管理、自我教育、自我约束,是防止矛盾激化、减少违法犯罪、维护教育秩序的"第一道防线",也是社会主义教育法制建设中的一项十分重要的法律制度。

我国目前较为成熟的调解制度除了具有综合性的人民调解,还建立了医疗纠纷、劳动争议、交通事故方面的专业的第三方调解制度。高校涉校矛盾纠纷第三方调解目前理论界探讨不多。2010 年 8 月 28 日最新颁布的《中华人民共和国人民调解法》顺应时代的需要,在全面总结新中国人民调解工作发展经验的基础上,从制度创新、制度规范、制度保障的高度,以国家立法的形式对人民调解的性质、任务和原则等问题做出了新的规定,该规定成为本书界定涉校矛盾纠纷第三方调解内涵重要的法律依据。依据该法的相关规定,结合涉校矛盾纠纷第三方调解活动的特点和规律,我们将涉校矛盾纠纷第三方调解的内涵定义为:由专门的第三方调解组织通过说服、疏导等方法,促使当事人在平等协商的基础上自愿达成调解协议,解决涉校矛盾纠纷的活动。其中,第三方调解组织是指依法设立的、专门用于调解涉校矛盾纠纷的中立性、公益性和社会性机构,专门负责高等学校涉校矛盾纠纷的调解活动,其性质是区别于行政调解和法院调解的人民调解组织。

高校涉校矛盾纠纷第三方调解的作用在于:第一,提高了涉校矛盾纠纷解决的效率。

与其他救济方式相比，调解在解决纠纷时具有明显的程序简便、解决彻底等优点。第二，体现了人性本位的价值。调解活动是在双方当事人自愿的基础上进行的，调解协议的达成是双方当事人对其处分权行使的结果，调解的运用充分尊重了当事人的意愿，体现了人性本位的价值。第三，构建社会主义和谐社会的体现。在构建社会主义和谐社会的时代价值指引下，探索多元化矛盾纠纷解决机制，建立多种利益诉求途径，及时化解矛盾，营造和谐氛围。第三方调解的运用既符合和谐观念，又满足了多元化矛盾纠纷解决机制的需要，将是利益诉求的一条有效的途径，是构建和谐社会的必然要求。

二、高等学校涉校矛盾纠纷第三方调解机制的构成

高等学校涉校矛盾纠纷第三方调解机制一般包括调解的组织机制、工作机制、保障机制、监督机制等方面。如图 10-3 所示。

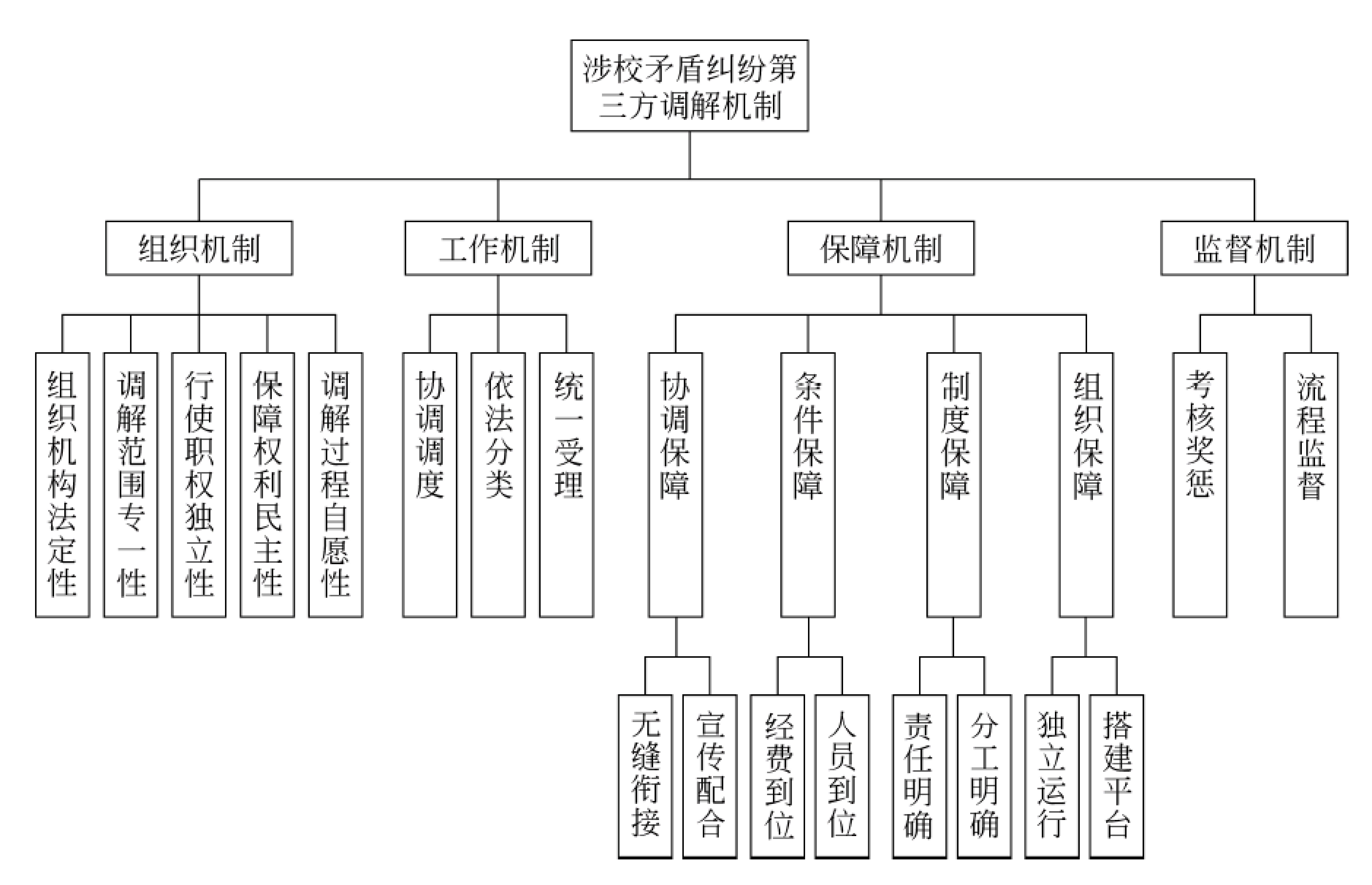


图 10-3　涉校矛盾纠纷第三方调解机制

（一）组织机制

高校涉校矛盾纠纷第三方调解组织属于专门的群众组织，具有以下特点：第一，法定性。调解组织的设立、组成人员及调解组织的职权都是法定的。第二，专一性。仅负责调解高校教育教学、日常行政管理过程中发生高校与教师、学生之间的纠纷。第三，独立性。该组织不隶属于高校，与高校内的党团群及工会组织之间只存在业务指导关系，不存在领导关系。第四，民主性。《普通高校学生管理规定》第 41 条规定："学校应当建立和完善学生参与民主管理的组织形式，支持和保障学生依法参与学校民主管理"，保障在校大学生积极参与学习管理。第五，自愿性。高校涉校矛盾纠纷双方通过调解委员会的斡旋、劝说，在民主协商基础上自愿达成调解协议，而不能采取行政命

令或强制的手段。

一是在高校内部设立独立的调解机构。校内调解委员会的受案范围仅限于学校与学生之间、教师及学生之间基于教育教学、日常行政管理与受教育、受管理活动而产生的各种矛盾纠纷,包括与日常行政管理有关的校园伤害事故纠纷,履行教育合同纠纷,招生纠纷,学籍管理纠纷,违纪纠纷,拒发毕业证、学位证以及因学术研究而发生的纠纷等。超出校内调解委员会的受案范围的涉校矛盾纠纷,可以提请高等教育行政主管部门组建调解机构进行调解,或者依据合同约定和双方协商一致的其他方式进行处理。

二是在高等教育行政主管部门组建调解机构。委员会隶属各地市司法局,是属于国家司法体系的一部分,其人员招聘和日常管理由当地司法行政部门负责,与教育行政机关没有行政隶属关系。各级司法行政机关应当采取多种形式,加强对涉校矛盾纠纷调解员的业务培训,不断提高调解员的素质。

(二)工作机制

参照执行《中华人民共和国人民调解法》。第三方调解组织按照规定的受理范围,进行登记受理;对登记的纠纷按性质分类,如果发现不属于调解范畴的矛盾纠纷,告知当事人到相关部门办理,并办理告知手续。

调解组织应当对争议事项进行调查核实,召开调解会议,听取意见并耐心疏导,帮助达成协议。经调解达成调解协议的,可以制作调解协议书。当事人认为无需制作调解协议书的,可以采取口头协议方式。调解协议书自各方当事人签名、盖章或者按指印,调解员签名并加盖调解委员会印章之日起生效。口头调解协议自各方当事人达成协议之日起生效。

(三)保障机制

包括组织保障、制度保障、条件保障、协调保障等。保障机制主要是指搭建第三方调解专门平台,明确组成人员、组织性质和职责、受理范围,保障调解组织在司法机关的业务指导下独立开展工作;对调解机构的任期、产生及罢免等组织规则等作出明确规定,以保证调解组织的合法性、有序性运作。同时保障调解组织的经费、人员、工作制度和原则以及与其他非诉讼程序之间的良性衔接,进行广泛宣传,保证涉校矛盾纠纷化解渠道畅通,谨防久调不决,增加纠纷当事人救济成本。

(四)监督机制

主要包括三个方面的监督:一是师生员工及涉校矛盾纠纷当事人对调解组织调解的公正性、调解流程的合法性进行的监督。二是调解组织对已经达成调解协议的履行情况进行监督。经调解委员会调解达成的调解协议,具有法律约束力,当事人应当按照约定履行。当事人之间就调解协议的履行或者调解协议的内容发生争议的,一方当事人可以向人民法院提起诉讼。三是对调解组织履职能力的监督和考核。

第四节　建立重大事项安全稳定风险评估制度

20世纪西方主要发达国家推出了一系列预警系统侦测经济安全，如美国的“美国商情指数”(哈佛指数)、法国的“景气政策信号制度”、日本的“日本景气警告指数”等。主要原理是甄选部分敏感指标组成一个有机联系的指标系统针对经济活动具有代表性、先兆性的若干变量进行测评和辨识，以对经济的活跃程度和安全风险进行评估。受这一思潮的启发，重大事项社会稳定风险评估制度应运而生，通过事先对重大事项的社会稳定风险程度进行分析预测、研判评估，及时发现影响社会稳定的隐患问题，及早采取针对性措施予以防范化解，为确保重大事项顺利实施提供科学依据和安全保障，保证社会运行在稳定有序的轨道上。

重大事项是指事关人民群众切身利益、牵涉面广、影响深远，易引发不稳定问题的重大决策、重要政策、重大改革举措、重点工程建设、重大活动等。重大事项社会稳定风险评估是指对重大事项在制定、出台及实施后可能发生危害社会稳定的诸因素进行分析研判，评估发生危害社会稳定的可能性，运用政策策略，做好危害预防及措施准备工作，防范、降低、消除危害社会稳定的风险。实践表明，重大决策尤其是涉及师生员工切身利益的重大事项的出台或实施已成为当前引发群体性事件的“导火索”。建立重大决策安全稳定风险评估制度，利用科学的方法和手段从源头上预防、减少和消除稳定风险诱因，促进矛盾纠纷由被动调处向主动化解转变、事后处置向事前预防转变、“谋事”向“谋势”转变，就能做到未雨绸缪，统揽全局，超前应对，把各类矛盾纠纷风险降到最低，具有重要的理论和现实意义。

一、基本要求

开展重大决策安全稳定风险评估，必须从高校实际情况出发，确保实效。

(1)应评尽评。凡是按规定应当进行风险评估重大决策事项，未经评估不得做出决策。

(2)全面客观。充分发扬民主，深入调查研究，广泛听取意见，全面分析论证，科学客观评估，实事求是反映决策可能引发的各种安全稳定风险及其影响程度。

(3)查防并重。既全面查找决策可能引发的安全稳定风险，又有针对性地采取措施加强解释引导，预防和化解涉校矛盾。

(4)统筹兼顾。把评估结果作为决策的重要依据，统筹考虑发展与稳定、整体与局部以及不同利益和各方面的关系，审慎做出决定。

二、评估范围

凡直接关系师生员工切身利益、牵涉面广、易引发不稳定问题的重大决策事项，包括

涉及征地拆迁、政策调整、工程建设以及重大活动等等都应当进行风险评估。具体包括：

（1）职称评定、住房分配、工资、福利及其他人事制度改革；

（2）基建项目、房屋拆迁及安置等；

（3）招生、就业政策调整；

（4）奖惩制度的调整；

（5）大型社会活动的举办；

（6）其他应当进行安全稳定风险评估的重大事项。

三、评估内容

（1）合法性评估。主要测评重大事项的制定和出台是否符合现行法律、法规、规章，是否符合党和国家大政方针，是否符合高校的上级各主管部门及高校自身的战略部署、重大决策，所涉及的利益调整、利益调节对象和范围是否界定准确等。

（2）合理性评估。主要测评重大事项的制定和出台是否坚持以人为本，是否符合大多数师生员工的利益和超越他们的承受能力；是否得到绝大多数师生员工的理解和支持，是否兼顾师生员工的现实利益和长远利益，是否考虑了各高校之间的平衡性、社会的稳定性及高校发展的持续性等。

（3）可行性评估。主要测评是否经过充分论证，是否征求了广大师生员工的意见和符合他们的意愿，并组织开展前期宣传解释工作；是否体现相关政策的连续性和严密性；出台时机是否成熟；实施方案是否周密、完善、具体、可操作等。

（4）可控性评估。主要分析评估是否存在引发群体性事件的苗头性、倾向性问题和其他影响社会稳定的隐患；是否有相应的预测预警措施和应急处置预案；是否有化解不稳定因素的对策措施等。

四、评估主体

重大事项决策的提出、政策的起草、项目的报批、改革的牵头、工作的实施等有关部门是负责组织重大事项社会稳定风险评估工作的主体。涉及多个部门的，牵头部门为评估工作的主体，其他相关部门协助办理。

五、评估程序

（1）制定评估方案。由评估主体对已确定的评估事项制定评估方案，明确具体要求和工作目标。

（2）组织调查论证。根据实际情况，将拟决策事项通过公告公示、走访、问卷调查、座谈会、听证会等多种形式，广泛征求意见，科学论证，预测、分析可能出现的不稳定因素。

（3）确定风险等级。对重大事项安全稳定风险可以划分为一级、二级和三级。对反应强烈、可能引发重大群体性事件的，可评估为一级；反应较大、可能引发一般群体性事件的，可评估为二级；部分意见有分歧的、可能引发个体矛盾纠纷的，评估为三级。评估为一级和二级的，评估主体要制定化解风险的工作预案。

（4）形成评估报告。在充分论证和评估的基础上，评估主体就评估的事项、风险的分析、评估的结论、应对的措施等编制成安全稳定风险评估报告，并提交学校集体研究审定。

（5）评估审定。评估主体将评估报告、化解风险工作预案提交学校党委、校长办公会审批，由决策机关领导班子会议集体讨论决定。并视情况做出实施、暂缓实施或不实施的决定。对于评估报告认为决策事项存在一级风险的，应当区别情况，分别做出不实施、调整决策方案降低风险等级后实施的决定；存在二级风险的，待采取有效的防范、化解风险措施后再作出实施的决策；存在三级风险的，可以作出实施的决策，但要事前做好解释说服工作，妥善处理师生员工的合理诉求。

六、实施过程监督

对已批准实施的重大事项，评估主体要密切监控运行情况，及时调控风险、化解矛盾，确保重大事项顺利实施；决策机关要跟踪了解重大决策实施情况，对于实施过程中出现社会不稳定因素的，要及时组织决策实施部门有针对性做好宣传解释和说服工作，采取措施预防和化解矛盾纠纷；对合理诉求要妥善处理，对确实存在困难的师生员工要给予帮扶，对不明真相的人员要耐心解释，对无理取闹制造事端的不法分子要坚决依法处理；决策实施引发重大问题的，要暂停实施；需要对决策进行调整的，要及时调整。

高校重大事项安全稳定风险评估化解工作流程如图 10-4 所示。

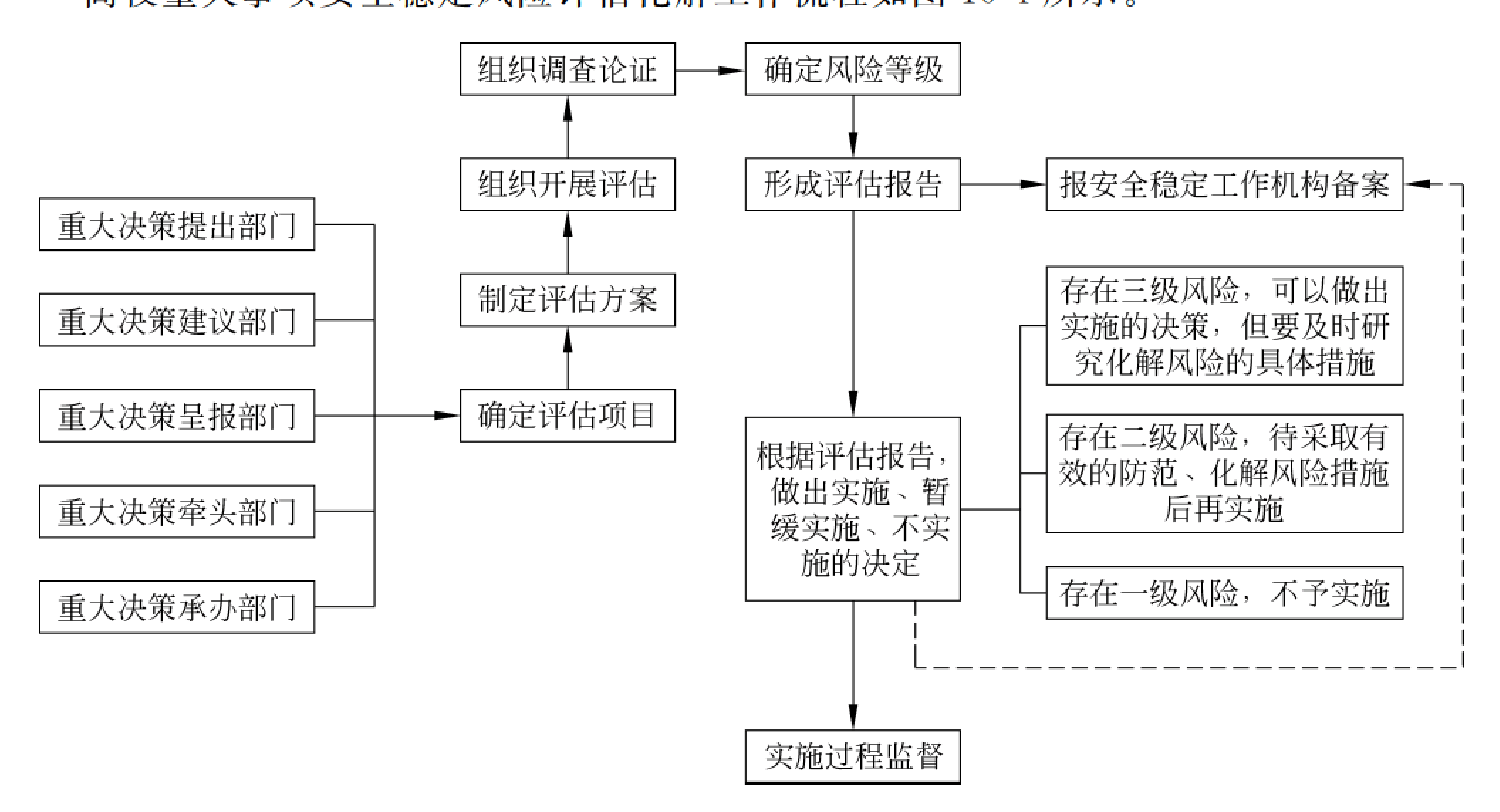


图 10-4　高校重大事项安全稳定风险评估化解工作流程

第五节　建立涉校矛盾纠纷责任追究机制

一、责任追究的含义

涉校矛盾纠纷责任追究，是指在排查化解和预防处置涉校矛盾纠纷过程中，高校现任各级责任人在所管辖的部门和职责范围内，由于故意或过失不履行、不正确履行法定职责和约定职责，贻误工作或者损害学校及师生合法权益，造成不良影响和后果的，对责任人进行内部监督和追究法律责任的一种管理制度。

相关法律法规对责任追究有明确规定。例如，《中华人民共和国教育法》第七十三条规定“明知校舍或者教育教学设施有危险，而不采取措施，造成人员伤亡或者重大财产损失的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法追究刑事责任”。第七十六条规定“违反国家有关规定招收学员的，由教育行政部门责令退回招收的学员，退还所收费用；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分”。第七十七条规定“在招收学生工作中徇私舞弊的，由教育行政部门责令退回招收的人员；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任”。第七十八条规定“学校及其他教育机构违反国家有关规定向受教育者收取费用的，由教育行政部门责令退还所收费用；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分”。《中华人民共和国高等教育法》第六十六条规定“对高等教育活动中违反教育法规定的，依照教育法的有关规定给予处罚”。《学生伤害事故处理办法》第三十二条规定“发生学生伤害事故，学校负有责任且情节严重的，教育行政部门应当根据有关规定，对学校的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，分别给予相应的行政处分；有关责任人的行为触犯刑律的，应当移送司法机关依法追究刑事责任”。第三十三条规定“学校管理混乱，存在重大安全隐患的，主管的教育行政部门或者其他有关部门应当责令其限期整顿；对情节严重或者拒不改正的，应当依据法律法规的有关规定，给予相应的行政处罚”。第三十四条规定“教育行政部门未履行相应职责，对学生伤害事故的发生负有责任的，由有关部门对直接负责的主管人员和其他直接责任人员分别给予相应的行政处分；有关责任人的行为触犯刑律的，应当移送司法机关依法追究刑事责任”。等。

责任追究必须遵循以下原则。

（1）责任法定原则。责任追究过程中，对责任人及其行为的认定要以事实为依据，以法律为准绳。既不能够扩大，也不能够缩水，责任的区分、承担标准等都要有法律法规和校纪校规的明确规定。

（2）正当程序原则。正当程序是指责任追究过程公平、公开、公正。包括法律公开、信息公开、处理过程公开、处理决定公开，给予被处理责任人充分的陈述、申辩、复议等权利和机会。

二、责任追究的执行

（1）确定责任追究的主体，即“谁来追究”。责任追究的主体包括直接主体和间接主体。直接主体主要是指涉及高校的上级主管部门，这类主体通过直接履行法定职能来实现对责任对象的惩罚和处分；间接主体主要指涉校矛盾纠纷的另一方当事人及其亲朋好友和社会媒体等，这类主体通过向直接主体施加某种社会影响力从而间接达到对责任对象的惩罚和处分。

（2）确定责任追究的对象，即“追究谁”。责任追究对象是指涉校矛盾纠纷的排查化解和预防处置过程中应当承担责任并接受相应处分或承担法律后果的责任人。

按照责任承担的性质和方式，责任追究对象可以分为直接责任人、重要领导责任人和一般领导责任人三类。直接责任人是指在法定和约定的职责范围内，不履行或不正确履行职责，对造成的损失和影响应当负主要责任的工作人员。重要领导责任人是指在法定职责范围内，对自己应管的工作或应由其参与决定的工作，不履行或不正确履行职责，对造成的损失和影响应当负次要领导责任的行政领导干部。一般领导责任人是指对下属单位存在的重大问题失察或发现后纠正不力，对造成的损失和影响负一定领导责任的行政领导干部。

（3）确定责任追究的依据和事由。确定责任追究的法理法规依据和事实依据，确保责任追究有理有据。在排查化解和预防处置涉校矛盾纠纷过程中，由于责任人的工作不力、工作失误或不作为，给涉校矛盾纠纷的当事人一方或双方造成损失和影响，依照校纪校规给予相应处分，违反国家法律法规的移送公安司法机关处理；责任人中的共产党员还应当依照《中国共产党纪律处分条例》相应规定进行处分；是党政领导干部的，还需依照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》的有关规定处理。

（4）确定责任追究的方式和程序。一般来说，高等学校内部责任人承担责任可分为以下四个层次。

第一个层次是刑事法律责任。这是最严厉的一种承担责任的方式，相关责任人的行为已经触犯了刑律，依照《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》的有关规定承担相应的责任，体现为管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑、罚金、剥夺政治权利、没收财产等。

第二个层次是党纪责任。责任人虽然没有违法，但违反了党章的规定或者纪律的规定，要受到党纪处分，甚至被罢免职务，体现为警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍。这一责任的承担者主要是领导层中的党员同志。

第三个层次是管理责任。责任人没有违法行为，并且够不上党纪处分，但因为职位责任履行不当或不充分，而接受的来自上级部门或上级领导所给予的处分，体现为取消当年评优、评先资格、消除影响、书面检查、通报批评、公开谴责、诫勉谈话、降级、撤职等。

第四个层次是道义责任。责任人因其下属行政人员工作不力或者工作错误的行为，导致学生不满意、学生的家长和朋友不满意，以至于造成恶劣的社会影响，基于道义考虑主动辞去职务，体现为公开道歉和引咎辞职等。

以上四个层次的责任形式可以同时使用。对于已经有法律规定的，严格按照法律规定追究责任，可以同时要求其承担道义责任；对于法律没有具体规定责任形式的，学校内部可采取取消当年评优评先资格、公开道歉、消除影响、书面检查、通报批评、诫勉谈话、引咎辞职等责任形式。四个层次之间不能相互混淆，更不能互相替代。不能以党纪处分代替管理责任，更不能用管理责任代替刑事处罚。

（5）责任追究的后续管理。责任追究的后续管理主要是针对学校领导管理层而言，当领导干部因为涉及某项事件承担责任时，比如被撤销党内职务、留党察看、降级、撤职甚至引咎辞职后，是否可以复出使用等。关于被处理责任人的复出使用、权利保障、监督管理等问题，这一问题的解决涉及处分解除的时间、程序，再次复出的时间、程序，被处分期间的绩效考核等各方面。

三、责任追究过程中需要注意的问题

（1）克服本位思想，积极查处，主动追究。如果对违反规定的行为不实施责任追究，责任制就会落空，各项工作将得不到有效落实。因此，对于涉校矛盾纠纷过程中出现的问题，各高校要克服本位主义，直面工作中存在的问题，追究查处，将坏事变成好事，推动工作改进。同时，各级领导干部和管理人员也要以身作则，闻过则改，对属于自己的问题，要勇于承担责任，敢于接受追究，树立正确的工作业绩观。

（2）明确工作责任，切实落实责任追究。对工作任务和职责进行层层细化，明确责任范围和责任人，形成横向到边、纵向到底、环环相扣、逐级负责的责任网络。同时，严格按照上级有关规定，结合本校实际情况，制定高校内部责任追究规定，使责任追究切实落到实处。

（3）营造正确的责任追究文化氛围。责任追究不在于惩罚，而在于约束、警戒、启迪和教育。各高校要树立“有权必有责、有岗必有责、有责就要作为”的责任观念，营造“无功即是过、平庸就是错”“有错问责、无为问责”“为者负其责、言者负其责”的责任追究文化氛围，减少“平庸”，拒绝“无为”。

第十一章　高等学校安全管理工作规章制度建设

第一节　高等学校安全管理工作规章制度建设的必要性和作用

一、高等学校安全管理工作规章制度的内涵

高校安全管理工作规章制度，是指由高校依据国家的法规和政策制定和发布规范高校内部师生员工和进入校园的外来流动人员、涉及校园稳定和治安安全秩序、带有一定强制性的行为准则。

制定和发布高校安全管理工作规章制度的主体主要是高校的校一级，也可以是院、系、部、处、公司一级，还可以是科室、教研室、实验室、车间、中心一级。

高校安全管理工作规章制度有明确的适用范围，地域上限高校校园内部，人员上限高校内部师生员工和在校居民、驻校园内部的外单位人员以及临时来校人员。

高校安全管理工作规章制度的行为必须是和校园的稳定、治安安全秩序有关。与此无关的行为，不属于高校安全管理工作规章制度规范的范畴。

高校安全管理工作规章制度是带有一定强制性的行为准则。凡规章制度普遍都带有一定的强制性，高校安全管理工作规章制度尤其如此。在高校安全管理工作规章制度允许的范围内，人们有行为的自由。超出了允许的范围，人们的行为就要受到限制。故意违反它，就要受到批评教育，甚至处罚。

二、高等学校安全管理工作规章制度建设的必要性

（一）推进依法治校的必然要求

十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）。《决定》提出“全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”。高校应该以建立大学章程为契机，强化法律在维护学校安全稳定中的权威地位，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，建立健全高校安全管理规章制度，在“平安校园”建设的基础上加大推进“法制校园”的建设力度。

近年来，关于就学校安全专门制定法律或者行政法规的呼声很高，每年两会都有建议及提案，要求起草《学校安全法》。目前有关高校安全管理工作规章制度建设的法律依据较为分散。如《企事业单位内部治安保卫条例》第七条规定“有适应单位具体情况的内部治安保卫制度、措施和必要的治安防范设施”、第八条规定了“单位制定的内部治安保卫制度的内容”；国家教委、公安部发布的《高等学校内部保卫工作规定（试行）》要求“高校应当根据有关法律、法规和规章，结合本校实际，建立健全”“校园秩序管理和内部保卫工作

制度”。

《中华人民共和国消防法》第十六条规定了“机关、团体、企业、事业等单位应当落实消防安全责任制，制定本单位的消防安全制度”;《中华人民共和国道路交通安全法》规定了“教育行政部门、学校应当将道路交通安全教育纳入法制教育的内容”;《普通高等学校学生管理规定》第四章明确提出了学校、学生在安全管理方面的若干规定……高校的安全管理是经常性的常规工作，需要依据国家的法律法规，结合学校的实际情况，制定科学、合法的规章制度。

（二）维护校园稳定的需要

稳定压倒一切。没有校园的稳定，高校内的教学、科研、工作、生活就无法正常进行。当前，影响高校稳定的因素有很多种。除敌对势力的渗透、颠覆、破坏和非法活动外，扩大招生规模以来带来的校内办学资源紧张，校园治安问题，学生就业问题，学校内部分配问题，人民内部矛盾问题以及国际、国内的一些突发事件都会影响高校的稳定。

维护高校的稳定，主要靠加强党的建设，加强思想政治工作，靠各级领导干部认真贯彻中国特色社会主义理论体系，转变作风，努力搞好校内各项工作。加强保卫工作，加强校园治安安全管理规范制度建设，对维护高校稳定有重要意义。对人员进入校园，对集会、游行、示威，对建立社团组织、出版刊物、张贴物、网络站点的设置等，必须建立规章制度，依据校规进行严格管理。使对外交流、学术讲座、社团组织、刊物、张贴物、网络站点等更好地为培养社会主义建设人才和接班人服务。

（三）维护校园治安秩序的需要

我国的高校，经过20世纪末21世纪初的合并、扩大招生规模以后，规模大的上千亩甚至数千亩，数万名师生员工;中等规模的数百亩土地，七八千名到上万名师生员工;规模小的数十亩到上百亩土地，两三千名至五六千名师生员工。如此高密度的人群活动的地方，学生之间、学生和家属子弟之间、学生和青年教职工之间各类纠纷难免发生;高校校园中仍然存在刑事犯罪，侵犯师生员工合法权益的案件时有发生。因此，要使高校的教学、科研、工作正常进行，就必须维护校园治安秩序。维护校园秩序，固然需要依靠公安、司法机关依法打击刑事犯罪活动，但是更重要的措施是加强校园治安安全管理，规范制度建设，依据校规对校园秩序进行严格管理。不实行严格的治安安全管理，就难以有良好的校园秩序。而高校安全保卫方面的规章制度，在规范人们的行为方面，具有严格的具体管理规定，带有一定的强制性。严格管理、严格执行校园治安安全管理规章制度，做到有章可依，有章必依，执行规章必严，违反规章必究。这是依法治校的客观要求，也是广大师生员工的殷切需要。在加强校园治安秩序管理的同时，还要随时调解、解决校内师生员工中间发生的各类纠纷，这有利于校园良好秩序的维护。

（四）校园社会主义精神文明建设的需要

高校是培养社会主义事业建设人才的摇篮，必须加强学校校园社会主义精神文明建设。加强校园社会主义精神文明建设，必须从严治校建立优良校风学风。当前，高校校园

中有些不良风气，如打架斗殴、酗酒、盗窃、赌博、偷骑、私拆他人自行车、考试作弊等，对此必须严格管理。有些男女交往，举止很不得体，也需要进行教育引导。高校要建立健全各项规章制度，对违反校规校纪的必须及时严肃处理，把思想教育和严格管理结合起来。

（五）加强高等学校保卫组织内部管理和建设的需要

高校安全管理工作的性质，决定了它在高校的特殊地位。这种特殊地位对安全管理干部的政治思想、文化业务、身体素质，提出了很高的要求。安全管理组织、安全管理干部的形象直接关系到其在师生员工中的威信。目前，高校安全管理队伍的新成员比较多，他们的政治思想、文化业务、年龄结构、身体素质同客观实际要求尚有差距。近年来，高校安全管理组织装备也发生了变化，配备了现代办公用品、交通工具、通信工具和防护设备等。这一切，使安全管理组织内部管理和建设提上了议程，需要加强安全管理组织内部规章制度的建设。

三、高等学校安全管理工作规章制度的作用

（一）有利于明确校园安全管理权责

近年来，由于高校中教学、办公、实验、生产用房和集体宿舍、家属宿舍建筑面积不断扩大，高校中防火工作比过去更加繁重了。由于机动车和非机动车数量迅速增长，校园内规划了停车场和停车车位，而校园道路变化不大，因而交通管理的任务也比过去更加艰巨了。针对校园文化建设的需要，校园内大型活动数量的增加，因而使校园安全管理工作也比过去更加繁忙了。加强校园安全管理，需要认真贯彻“谁主管、谁负责”“谁主办、谁负责”的原则，需要建立健全防火、交通、大型活动管理等一系列规章制度，建立层层岗位责任制，并严格执行，只有提高全体师生员工、家属、临时来校人员的安全意识，自觉遵守学校安全管理规章制度，学校安全才有保障。

（二）有利于建设和谐校园

党中央提出建立和谐社会，作为社会细胞的高校，要努力把自己建设成为和谐校园。高校内人口密度高，活动空间小，人们相互之间很容易发生矛盾和纠纷。依据广大师生员工共同利益制定的校园治安秩序方面的规章制度，可以规范师生员工的行为，使师生员工有章可循、有章可依，人们之间判断彼此行为的是非曲直，有了共同的标准，从而有利于建设和谐校园。

（三）有利于德智体全面发展人才的成长

校园环境对于人才的成长均有潜移默化的作用。建立健全校园治安安全秩序规章制度，有利于学校内部教学、科研、工作、生活有序进行，人们之间关系和谐，相互帮助。这样的校园环境，对于学生健康成长，具有良好的作用。

第二节　高等学校安全管理工作规章制度建设的方法

一、高等学校校一级安全管理工作规章制度建设的方法

（一）起草草案

校一级安全管理工作部门在规章制度的制定中要发挥职能作用，担负起草的职责。安全管理工作部门根据国家的法律、政府的法规以及上级有关部门文件的精神，对需要制定的校园治安安全管理和内部管理方面的规章制度作出规划。制定每项规章制度时，事先要深入开展调查研究，客观存在哪些问题，如何加强管理，有无法律规定，兄弟院校是如何管理的，有无规章制度可供参考，调查清楚后起草出本校需要的规章制度草案。

规章制度起草后，要广泛征求意见，听取干部、教师、工人、学生等多方面的意见，必要时可以在校园网上公示，或者召开听证会。听取师生员工意见不走过场，而是必要的程序。对师生员工各类意见要认真听、仔细想、全面听。听了之后认真分析研究，去粗取精，对合理的意见一定要采纳吸取。

（二）严格审查

规章制度起草后，在报送学校审批前，必须进行严格审查。审查包括：第一，对规章制度的合法性进行严格审查。学校内部的规章制度，不得同国家的法律和行政法规相抵触。因此，必须对规章制度草案的合法性进行严格的审查。第二，对规章制度的相互衔接进行审查。对新起草的规章制度同学校已有的各项制度是否衔接、有无互相重复、有无相冲突和抵触、有无处罚轻重不一的情况进行审核，避免政出多门，让人难以适从。第三，对规章制度的文字进行审查。对规章制度的文字是否规范、语句是否通顺、标点是否正确进行审定。规章制度必须经过严格的审查和修改程序，条件成熟了，才能上报学校审批。

（三）行政审批

高校安全管理工作规章制度必须经学校行政领导集体审查批准，正式公布，才能生效。要避免个别领导人审阅签发或者行政领导会议上未经集体慎重讨论就轻易界定两种倾向。这两种倾向都是缺乏集体领导、集体决策的表现。对规章制度缺乏集体领导的严格审查，容易造成朝令夕改或者有章不循，使规章制度缺乏严肃性和权威性。

（四）宣传教育

规章制度经学校审定通过后，除特殊情况必须立即执行外，一般向师生员工公布的时间和开始施行的时间，应当有一定的间隔。利用这个间隔时间向师生员工做宣传。因为在起草过程中征求师生员工意见终归是在少数人员中进行的，多数人仍然不知道规章制度的内容。所以，必须要花一定的时间，在师生员工中做好宣传工作。

有些单位、有些同志，在制定规章制度时舍得下功夫，而在宣传规章制度上却很少花时间，这是非常不妥的。须知法不责众。没有多数师生员工的理解和支持，任何规章制度都很难得到很好的执行。因此，宣传规章制度是搞好规章制度建设的一个十分重要、必不可少的程序。

（五）贯彻执行

加强高校安全管理规章制度建设关键是贯彻执行。要做到执行规章制度必严，违反规章制度必究。实践证明，执行规章制度，纠正违章，对违章者进行处罚是一项相当困难的任务。严格执行规章制度可能会得罪人。学校内部各部门之间，又相互联系、相互制约，你今天纠正我的违章，我明天可以在另一方面卡你。因此，出于情面，怕得罪人，明明出现违章，有些人也不愿意纠正。这是影响高校安全管理工作规章制度认真贯彻执行的一个重要原因。为此，必须建立一支铁面无私、严格执行规章制度的队伍。学校领导要抓这支队伍的思想教育和培训，教育他们严格执行规章制度，刚直不阿。当他们执行规章制度遇到困难是，领导的态度要旗帜鲜明。要对执行规章制度的人给予坚决的支持，对抵触、刁难、打击报复执行规章制度的人给予严肃处理。学校领导要经常检查执行规章制度队伍的工作，帮助他们搞好自身廉政建设，树立良好的工作作风。

二、高等学校各院系、各职能部门制定规章制度的方法

高校各院系、各职能部门制定规章制度的方法同上述方法有相同之处，也有不同之处。在“广泛征求群众意见”“做好宣传教育”两个方面是基本相同的，而在其他几个方面则是有差别的。

各院系制定保卫工作方面规章制度，主要由院系行政职能机构工作人员起草，也可由院系领导起草。审查规章制度的工作，由院系行政领导负责。院系级单位制定的规章制度，除不得违背国家法律、法规外，还不得同学校的规章制度相抵触。各院系保卫工作规章制度起草后，可征求学校安全管理部门的意见。院系级单位的安全管理工作规章制度，由院系行政办公会议审定。审查批准时，同样要注意发挥集体领导的作用。经过领导班子的慎重讨论，严格审查，多数人同意，才能公布实行。院系安全管理工作规章制度的执行，由院系行政职能机构负责。执行奖惩规定时，需经院系行政办公会批准或党政联席会批准。

安全管理工作部门内部规章制度由其内部的工作人员负责起草，经部门领导进行合法性审查和是否违背校规的审查后，由部门领导班子集体进行慎重讨论，多数人同意，并征得主管此项工作的学校党政领导同意后方能公布实行。该项规章制度，由部门领导负责执行或指定专人执行，要定期检查执行情况。

三、比较完善的规章制度标准

历史上部分高校安全管理工作规章制度本身不完善、不规范，有的没有执行程序，有

的没有明确执行的部门,有的没有开始实行的时间,缺乏可操作性。规章制度不完善、不标准,制定出来就难以执行,甚至无法执行。因此,要使安全管理工作规章制度得到较好的贯彻执行,必须在制定规章制度上下功夫,使规章制度完善。比较完善的规章制度应具备合法性、完整系统性、效力性、连续性、可操作性、程序性和监督性七个特征。

（一）合法性

高校安全管理工作规章制度要合乎法律,不得同法律相抵触。与法律相抵触的规章制度是无效的。宪法是我国的根本大法,规章制度要维护宪法确立的根本制度和国家利益,尊重和维护师生员工的人身权利、政治权利、教育和受教育权利以及法律规定的其他权利。安全管理工作规章制度要代表师生员工根本利益,这是由我们国家的性质决定的。合法性还表现在安全管理规章制度不得同国家的其他法律、政府的行政法规相抵触。

（二）完整系统性

完整,是指高校安全管理工作规章制度具有应有的各部分,不残缺,不留漏洞。系统性,是指校园安全管理工作规章制度按一定的关系组成整体。在现有的高校安全管理工作规章制度中,有的明显缺乏系统性。例如,对扰乱校园治安秩序的行为规定不全面,一旦出现某类扰乱校园秩序的行为,需要进行处理时,由于校规中没有明确规定而难以处理。这说明规章制度本身有漏洞,有隙可乘。有些高校的规章制度,对扰乱校园治安秩序各种行为的处理,没有统一标准,互不配套,政出多门,这是规章制度缺乏系统性的表现。

校园安全管理工作规章制度必须具有完整系统性。当然,完整系统性在规章制度制定之初是难以做到的。安全管理部门要注意随时总结经验教训,对规章制度适时增加补充规定,或者在规章制度试行一段时间后,进行认真的修改完善,再重新公布。

（三）效力性

国家法律有空间上、时间上和对人的效力规定。比较完整的规章制度,必须明确规定在什么范围使用,从什么时间开始施行,对什么人有效力。

（四）连续性

连续性是解决某项安全管理工作规章制度同国家有关法律以及校内其他类似规章制度的关系问题。例如,某大学《校园安全秩序管理处罚规定》规定:“凡扰乱校园秩序,上不够依据《刑法》和《治安管理处罚法》处罚的,依据本规定处罚。”扰乱校园秩序属扰乱公共秩序,情节严重的,可以构成扰乱公共秩序罪,依据《刑法》追究刑事责任;情节较轻的,依据《治安管理处罚法》处罚。客观上还存在一些情节轻微的扰乱校园秩序的行为,如轻微的打架斗殴、小偷小摸、扰乱校内公共场所、大型活动等公共秩序的行为,虽然够不上依据《刑法》和《治安管理处罚法》处罚的条件,但对校园秩序确实造成一定的危害和影响,不处理不足以维护校园秩序。对这类行为,就需要依据校规校纪处理。该校的《校园安全秩序管理及处罚规定》明确地解决了它同《刑法》和《治安管理处罚法》的连续问题。该规定还指出:“学校过去制定的校园管理规定仍然有效,本规定公布后仍参照执行,与本规定

不符时以本规定为准。”这就同时解决了它同其他校规之间的连续性问题。

制定和公布一项校园安全管理工作规章制度，必须要解决好它同国家法律和校内其他已经公布的规章制度的关系问题。国家法律是校规的依据和准绳，不得有丝毫的违背。同一学校先后制定的规章制度，具体规定可能不同，或者轻重不一，或者互相矛盾。因此，新公布的规章制度，从而避免在执行中对同一违章行为的处理规定不同，工作人员难以是从。

（五）可操作性

可操作性，是指规章制度要增加刚性，减少弹性，便于执行。有些高校安全管理工作规章制度对奖励或处罚规定的太笼统。例如，规定“发给奖状和适当的物质奖励”“视其情节轻重分别给予扣发奖金、赔偿经济损失、取消评选先进的资格和行政处分”“奖惩方式或奖金数额由保卫处提出，由主管校长批准”“经济上重罚”“适当的经济处罚”等。这些规定太笼统，弹性大，不确切，不具可操作性，在实际中难以执行。因此，比较完善的规章制度，必须要具备可操作性，即奖励、处理、处罚要规定得具体详细，便于执行。

（六）程序性

程序性，是指高校安全管理工作规章制度实施过程中的必要的程序规定。例如，规定由学校哪个部门去执行该项规章制度，纠正违章的具体程序是什么，被纠正者如果不服，如何申诉，由哪一级领导机关裁决。奖励的具体方法，由谁执行、由谁批准，经费出处，等等。没有这些明确的程序规定，规章制度就是一纸空文。比较完善的规章制度必须有专门程序的规定。这样，才便于贯彻执行，便于检查。

（七）监督性

监督性，是指对执行高校安全管理工作规章制度的单位和个人应当有监督的规定，即规章制度中对处罚不服的如何处理，应有明确的条文规定。

高校师生员工、家属和临时来校人员，对高校安全管理工作具有监督权。对保卫组织依据校规管理校园程序，执行处罚权，必须要有监督。对处罚不服的，应该规定申诉的程序。只有这样，才能使师生员工、家属以及临时来校人员的政治权利、人身自由、民主权利得到可靠保障，才能避免安全管理部门的绝对权利。没有监督的绝对权利容易产生腐败。因此，规章制度中具有监督性的规定，既是比较完善的规章制度应具备的条件之一，也是加强廉政建设的重要保障。

四、高校安全管理工作规章制度建设的发展趋势

中共中央、全国人大、国务院大力倡导“依法治国”“依法行政”、贯彻科学发展观，构建和谐社会，国家法制建设日趋完善，为安全管理工作规章制度建设提供了依据；六十余年高校安全管理工作的时间，积累了校园管理的丰富经验，为安全管理工作规章制度建设提供了坚实的基础；高校党政领导的重视和支持，为高校安全管理工作规章制度建设提供了

坚强的保障;高校安全管理干部政治素质、文化素质、业务素质的不断提高,为高校安全管理工作规章制度建设提供了主观条件。

高校安全管理工作规章制度建设的发展前景良好;今后,高校安全管理工作规章制度建设将朝着全面化、系统化、标准化、统一化的方向发展。

所谓全面化,是指逐步建立涉及校园维护稳定、保守国家秘密、维护国家安全、开展安全教育、治安管理、消防管理、交通管理、人员管理、危险品管理、内部保卫工作管理、安全技术防范设备管理以及安全管理部门内部管理各个方面的规章制度,克服规章制度片面、零散不全的现象,是各项安全管理工作有章可依。

所谓系统化,是指安全管理工作规章制度向系统配套方向发展和解决各单项规章制度之间相互矛盾、互不衔接的现象。高校不仅要制定实体型的规章制度,而且要制定程序型的规章制度,使程序型和实体型的规章制度相配套,或者制定实体型和程序型合一的规章制度。

所谓标准化,是指安全管理工作规章制度向着科学、规范、合乎一定标准的发展方向,解决规章制度本身不标准、不规范的问题。

所谓统一化,是指在省、自治区、直辖市甚至全国范围由政府主管部门制定高校普遍使用的校园秩序管理或安全管理部门内部管理的行政法规。高校安全管理工作规章制度建设任重而道远,涉及全国高校的通用性的规章制度,应由教育、公安部门统一制定,各高校根据统一规定,制定实施细则。涉及全国高校普遍使用的安全保卫法律,应由全国人大常委会制定。

五、不断做好高等学校安全管理工作规章制度的建立、修改、废除工作

建立健全高校安全保卫规章制度,是一个历史过程,决不会一蹴而就。高校安全的侵害因素是不断变化的,高校安全管理的主体及其安全需求同样是不断变化的,因此,高校安全管理规章制度也必然处于一个不断发展、变化、完善的过程。

高校安全管理工作规章制度的建立、修改和废除工作要遵循以下三条原则。

(1)以实际情况为依据。我国在改革发展中发生了翻天覆地的变化。高校在改革发展过程中,实际情况同样是不断变化的。高校安全管理工作规章制度必须依据发展变化的实际情况,需要建立的建立,少部分过时的修改,大部分过时的废除。这样,才能保持与国家法律法规相一致。

(2)以法律法规为准绳。在建设社会主义现代化国家过程中,我国的法律建设不断完善,所以高校安全管理工作规章制度,要根据国家法律法规的变化,进行制定、修改和废除。这样,才能保证与国家法律法规相一致。

(3)贯彻科学发展、以人为本。社会主义现代化建设必须贯彻科学发展观,坚持以人为本。以人为本是高校安全管理工作的出发点和归宿。这里的人是指学校的师生员工。制定、修改、废除安全管理工作规章制度,要从师生员工的安全需求出发,为师生员工的安全需求服务。

第十二章　高等学校安全技术防范体系建设、管理与运行

第一节　安全技术防范体系概况

随着高校科技创安工作的不断深化，安全技术防范体系建设已成为校园安全管理工作的基础工程，在创建“平安校园、绿色校园、和谐校园”工作中发挥了不可替代的作用。同时，安全技术防范体系建设工作的深入推进，进一步完善了校园“人防、物防、技防”三位一体的校园综合防控体系，实现了校园安全管理理念的创新和转变，为维护校园长治久安发挥了重要的作用。

一、安全技术防范系统的作用和意义

为有效应对影响社会安全稳定的突出问题，创新立体化社会治安防控体系，依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动，全面推进平安中国建设，2015 年 4 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强社会治安防控体系建设的意见》（以下简称《意见》），《意见》指出要“加强机关、企事业单位内部安全防控网建设。按照预防为主、突出重点、单位负责、政府监管的原则，进一步加强机关、企事业单位内部治安保卫工作，严格落实单位主要负责人治安保卫责任制，完善巡逻检查、守卫防护、要害保卫、治安隐患和问题排查处理等各项治安保卫制度。加强单位内部技防设施建设，普及视频监控系统应用，实行重要部位、易发案部位全覆盖。加强供水、供电、供气、供热、供油、交通、信息通信网络等关系国计民生基础设施的安全防范工作，全面完善和落实各项安全保卫措施，确保安全稳定”。

近年来，高校安全技术防范系统发展迅速。以北京高校为例，早在 2001 年北京高校就启动科技创安建设，北京市委教育工委、市教委先后下发《北京高校科技创安“十五”规划》《关于加强北京高校科技创安工作的意见》，指导各高校开展技防建设工作；2005 年，《首都教育系统安全稳定“十一五”规划》，提出以深化科技创安工作为指导，力争实现学生公寓和校园公共区域视频监控覆盖率分别达到两个 80％的工作目标，全面提高科技创安工作的效力；2010 年，《关于深入推进北京高校“平安校园”创建工作的意见》指出，要依托安防控制中心，建立集安保、维稳、综治、应急“四位一体”的“平安校园”指挥中心，加强人防、物防、技防的有机结合，提高管理水平和资源利用率，不断提升校园综合防范能力。目前，北京各高校已基本建立起了较为完备的安全技术防范系统，为维护校园安全稳定，保护广大师生的生命和财产安全发挥了非常重要的作用。具体表现在以下几个方面。

（1）实时监控，学校发案率大大降低。技防设施建成后，对师生提高防范意识起到了警示作用，对违法犯罪分子起到了极大的震慑作用。校园内治安刑事案件发案率有了不

同程度的下降。部分高校重点要害部位,特别是学生公寓治安案件发案率下降80%以上。更重要的是为青年学生营造了一个安全有序的育人环境,提高了青年学生的安全防范意识。

(2) 适时录像,极大提高了公安部门的破案率。技防系统建成后,高校进一步加强日常管理,强化技术防范系统的管理和使用,不断提高使用效率,积极为校园安全管理服务。借助监控系统提供有力线索或证据,成功破获了一批刑事、治安案件,技防系统成为打击校园违法犯罪行为的得力助手,过去依靠传统方法无法发现或发案后无法侦破的一些刑事、治安案件得到有效制止或成功告破,极大提高了公安部门的破案率。

(3) 及时报警,提高了校园突发事件应急处置速率。以往发现和处置校园突发事件,仅仅依靠人员发现和现场处置,往往由于受现场条件的限制,以及突发事件的不确定性,很难快速了解事实真相,而且处置不当很容易引发新的冲突。通过使用技防系统,依靠技术防范手段,能够及早发现突发事件苗头,了解事实真相,进一步提高了对校园突发事件的预警和快速反应、妥善处置的速率。

(4) 综合防控,有力维护了校园安全稳定。高校利用了技防系统加强对校内重点区域和人员的控制,及时发现各类不安定事端,并妥善采取措施,有效防止了群体事件的发生。

二、安全技术防范系统的主要组成

安全技术防范系统是以安全防范技术为先导,以人力防范为基础,以技术防范和实体防范为手段,所建立的一种具有探测、延迟、反应有序结合的安全防范服务保障体系。它由视频监控中心、应急指挥中心和数字化管理系统组成。视频监控中心是对现场图像在后端监控,一旦发现可疑情况,可以对可疑情况回逆分析,它是事后响应;应急指挥中心不仅能够对现场图像进行监控、回逆,而且在发生可疑情况时能够及时发起紧急会议协商。通过视频监控、视频远程会商的融合,避免事态进一步扩大,使事态在事中、事后及时处理;数字化管理系统不仅是视频监控、远程应急视频会商,而应是集视频监控、远程应急会商、报警系统、消防系统、巡更系统、门禁系统、校园车辆管理系统等大安防系统的融合。把校园安全稳定工作相关的系统,整合到一个大平台上进行统一管理,能够在发生事件之前与报警系统联动,做到事先防范。可以看出,安全技术防范系统是以预防损失和预防犯罪为目的的一项公安业务和社会公共事业。其组成部分包括视频监控系统、入侵报警系统、出入口控制系统、智能交通管理系统、紧急求助和电子巡查系统、消防报警联动等子系统。随着新技术的发展和应用,科技创安还将被赋予新的内涵。

(一) 视频监控子系统

该系统由摄像、传输、控制、显示、记录登记5大部分组成。摄像机通过同轴视频电缆将视频图像传输到控制主机,控制主机再将视频信号分配到各监视器及录像设备,同时可将需要传输的语音信号同步录入录像机内。通过控制主机,操作人员可发出指令,对云台的上、下、左、右的动作进行控制及对镜头进行调焦变倍的操作,并可通过控制主机实现在

多路摄像机及云台之间的切换。利用特殊的录像处理模式,可对图像进行录入、回放、处理等操作,使录像效果达到最佳。

(二)入侵报警子系统

该系统利用传感器技术和电子信息技术探测并指示非法进入或试图非法进入设防区域(包括主观判断面临被劫持或遭抢劫或其他危急情况时,故意触发紧急报警装置)的行为、处理报警信息、发出报警信息的电子系统或网络。

(三)出入口控制子系统

该系统利用自定义符识别或/和模式识别技术对出入口目标进行识别并控制出入口执行机构启闭的电子系统或网络。

(四)智能交通管理子系统

该系统是一个基于现代电子信息技术面向交通运输、车辆管理的服务系统。它的突出特点是以信息的收集、处理、发布、交换、分析、利用为主线,为交通参与者提供多样性的服务。智能交通管理系统就是利用高科技使传统的交通模式变得更加智能化、科学化和信息化,更加安全、智能和高效率。

(五)紧急求助和电子巡查子系统

该系统是指人员遇到危险,可以通过报警设施向控制室进行紧急求助,并可以监督、检查值班巡逻人员的巡查工作的电子系统。

(六)消防报警子系统

该系统又称火灾报警系统、消防自动报警系统。由火灾报警主机、火灾特征或火灾早期特征传感器、人工火灾报警设备、输出控制设备组成。传感器完成对火灾特征或火灾早期特征的探测,并将相关信号传送到火灾报警主机。报警主机完成对信号的显示、记录,并完成相应的输出控制。火灾自动报警系统是人们为了早期发现通报火灾,并及时采取有效措施,控制和扑灭火灾,而设置在建筑物中或其他场所的一种自动消防设施,是人们同火灾作斗争的有力工具。

第二节　安全技术防范体系建设

高校安全技术防范体系建设重点做好系统设计和工程规范。其中系统设计要明确设计依据、设计原则、主要功能、工作要求和技术要求等;工程规范重点考虑招投标规范、施工规范等。

一、高等学校安全技术防范系统设计

（一）安全技术防范系统设计依据

安全技术防范体系设计主要依据以下规范和要求：

《安全防范工程技术规范》(GB50348-2004)

《民用建筑电气设计规范》(JGJ/T16—92)

《民用闭路监视电视系统工程技术规范》(GB50198—94)

《安全防范工程程序与要求》(GA/T75—94)

《安全防范系统通用图形符号》(GA/T74—2000)

《电气装置安装工程施工及验收规范》(GBJ232-90,92)

《视频安防监控系统技术要求》(GA/T 367-2001)

《安全防范系统验收规则》GA308-2001

（二）安全技术防范系统设计原则

总体规划、分步实施。高校定期编制校园技防系统建设的中长期规划与顶层设计，根据顶层设计工作制定三到五年内的技防系统建设实施路线和具体实施计划。系统设计中应重点考虑其先进性、可靠性、安全性、可扩充性和经济性等因素。

(1) 先进性。采用现代化的设备配合应用成熟的施工技术，对设施的设置布局做到合理化、科学化、达到低投资、高效益；建成系统先进、适应未来发展，并具有强大的发展潜力。

(2) 可靠性。系统是一个实际使用的工程，其技术和设备是相对成熟的，保证系统长期安全、稳定的运行。

(3) 安全性。系统采用多种手段防止各种形式与途径的非法破坏，建立健全各种保证措施，使系统处于正常运行。

(4) 可扩充性。系统的设计完全考虑到高校现阶段及未来发展的实际要求。建成后的系统要达到各种使用要求，并会为日常管理带来便利，提高效率，带来明显的经济和社会效益。系统建成后具有在系统产品的系列、容量与处理能力等方面的扩充与换代的可能。各供应商产品的协同运行，并结合相关的国际标准或工业标准进行。

(5) 经济性。传输利用学校现有的光缆资源，有条件的高校提倡建设安防局域网，提升技术防范工程的数字化水平。设施设备型号的选择应重点考虑市场主流产品，性价比要高。

（三）安全技术防范系统的主要功能

(1) 显示和控制功能。视频监控子系统可实现多媒体图像的自动切换和手动切换，自动切换的路数、间隔时间可调、任意摄像机的编号的修改。可利用鼠标通过菜单界面进行操作，菜单与视频图像同屏显示，操作简单、直观、方便。系统定义多种使用级别，实现

分级别操作。

（2）录像回放和延时供电功能。软件具有友好人机界面，功能简捷明快，适合非计算机专业人员操作和使用，兼容性好，易于升级。录像采用目前最先进压缩数字记录技术，可以保存录像大于 15 天。所有重要设备配置的 UPS 电源，可以保证断电后的正常工作。

（3）智能分析和预警功能。系统能够支持电子地图应用技术，具备基础的校园技防可视化地图管理功能，并提供多种基于校园地图的智能化分析手段。具备针对校园重大突发事件的应急指挥功能，例如，研判预警、结构化预案、应急处置和警情发布等。

（4）联动和共享功能。系统具备针对校园交通运行的智能监测与预警功能；针对校园消防设备设施的远程监测与智能预警功能；针对校园治安管理的智能识别与预警功能；能够灵活支持移动互联网技术的应用；预留与校园网等必要的接口。有条件的高校应积极探索建立综合管理服务平台。

（四）安全技术防范系统的设计要求

（1）摄像机。系统使用的固定摄像机、一体化摄像机、网络摄像机均应满足最新国家标准的技术要求，选择当前市场主流摄像机，特殊场所要适度提高技术标准。

（2）控制系统。采用中央控制的方式，将所需的监控、报警、通讯、指挥及其他信息汇集、保存、转换、控制，形成一个有机的整体。

（3）传输系统。要符合技防系统设计规范，传输容量、接口标准、可靠性、稳定性、抗干扰能力应符合系统要求。

（4）显示系统。采用人机友好界面，显示必要的图像信息，根据控制中心的面积和系统需求确保显示的数量和质量要求。

（5）记录系统。保证所有监控点记录信息的完整和必要的保存时间不得低于地方标准，DVD 刻录，便于查阅，确保记录信息不低于 704×576 点阵像素要求。

（6）附属设备。供电设施应保障系统正常运行，应急情况下应确保控制和记录部分正常运行。

（7）防雷系统。该系统应按国家设计规范要求安装避雷设施，并采取妥善接地，接地电阻符合国家标准。系统一旦发生故障，应有应急防范措施。

（五）安全技术防范系统技术指标

（1）采用 PAL 中国标准制式。

（2）在摄像机的标准照度下，监视图像质量按“五级损伤标准”评定不低于 4 级。

（3）视频信号输出幅度 1Vp-p±3dB，信噪比≥37dB，灰度≥8 级。

（4）视频安防监控系统在低照度时，监视画面达到可用图像，其系统信噪比不低于 25dB。

（5）图像画面的灰度不低于 8 级。

（6）监控系统图像质量的黑白图像水平分辨率≥400 线，彩色图像水平分辨率≥270 线。

（7）系统设备可全天 24 小时工作，平均无故障时间大于 5 000H。

（8）系统后备电源保证为监控设备供电 2 小时。

（9）系统图像动态检测存储 15 天。

二、高等学校安全技术防范系统建设规范

（一）工程招投标

（1）高校安全技术防范系统招投标原则上由学校资产和设备管理部门牵头，但在工程招投标中必须有保卫处参与，并充分听取保卫处对系统使用需求的意见和建议。

（2）参与招投标的企业一般应具有安全技术防范系统设计和施工乙级以上资质，有良好的企业信誉，有高校安全技术防范系统成功案例。

（3）高校新建、扩建建筑应当依据相关标准同步建设安全技术防范系统。

（4）高校安全技术防范工程应当聘请监理公司，加强对施工企业的监督和管理。

（二）工程施工管理规范

（1）施工企业要按照高校要求的工期，按时、保质、保量完成安装工程，不得拖延工期。

（2）工程质量应达到国家或行业的质量检验评定标准。

（3）工程验收内容经甲乙方、监理方依照同行业、同类型工程的有关标准确认以后，遵照执行。

（4）工程具备竣工验收条件，施工企业应按国家工程竣工有关规定，向高校提供承包范围内完整的竣工资料和竣工验收申请报告，由学校组织验收。

第三节　安全技术防范系统运行管理与维护

高校的安全技术防范系统的日常运行管理要重点考虑系统的运行维护管理、人员管理、经费保障等因素，从而保障安全技术防范系统的正常运行，实现校园人防、物防、技防有机结合，有效维护校园的安全稳定。

一、安全技术防范系统运行管理

安全技术防范系统的管理主要包括以下几个方面。

（1）建立技防系统管理制度和岗位职责，保证技防系统的正常运行。主要包括安全技术防范控制室的职责、值班人员的管理制度、监控录像调取等管理规定、消防应急报警规定、中心控制室操作流程、报警流程等。

（2）加强安全技术防范控制室的日常管理，充分发挥其指挥和协调作用，保证各子系统协调运转。控制室是安全技术防范系统的中枢，担负着信息汇集和任务下达、指挥协调

的作用，因此要重视发挥控制室规章制度和操作规范的建立。

(3) 建立和完善工作预案，积极应对各类突发事件。安全技术防范系统具备突发事件的发现和处置功能，为了及时发现和有效控制各种事态，必须建立切实可行的工作预案，加强预案的培训和演练。

(4) 规范安全技术防范资料的管理，严格审批监控资料的回放和调取，切实维护相关人员的合法权益。

二、安全技术防范系统的机构和人员管理

高校安全技术防范的管理水平决定安全技术防范系统的使用效率，随着安全技术防范系统的快速发展，给安全技术防范管理人员的综合素质提出了更高的要求。

(1) 高校可根据实际工作需要单独设立技防办公室。技防办公室主要负责安全技术防范系统的日常管理工作，确保安全技术防范系统发挥应有的作用。

(2) 管理人员的配备。高校可结合自身实际，配备本科以上学历的管理人员若干名，并具有计算机等相关专业背景，熟悉和掌握安全技术防范相关知识。

(3) 值机员的配备。高校可按照安全技术防范规模，配备一定数量的值机员，值机员要经过专业机构的培训，并取得上岗证，能熟练操作相关的机器设备。

(4) 维保人员管理。安全技术防范工程维保期内，高校要加强对集成商维保工作的监督检查，尽量实现专人管理，确保实施设备的及时更换和维护。对签订维保合同的维保人员，要加强沟通协调，完善维保记录，确保设施设备的按期维护。

三、安全技术防范系统的维护和更新

(1) 系统维护。高校安全技术防范系统的维护要对硬件建立设备清单，详细注明每个设备的型号、生产日期、使用状态，并且定期进行检查，实行清单实时更新；对软件存在的问题及时登记，必要时请供应商进行系统升级。对产生故障的设备要按照合同，请维保公司提供备件，以确保系统的正常运行。

(2) 系统更新。高校安全技术防范系统的更新要充分考虑电子设备的使用寿命，目前大部分高校实现了安全技术防范系统使用寿命在 4～6 年内，可对系统进行全面更新，高校可根据系统运行现状和经费安排情况适当调整。

四、安全技术防范系统的经费保障

安全技术防范系统的建设和维护必须有相应的经费保障，学校要结合自身需求，做好经费的筹措和使用工作，力求取得实效。

(1) 学校每年要单独列支安全技术防范修购专项经费，并按照要求做好项目的申报和验收。或者每年从财政拨付经费中单独列支安全技术防范经费，并按照要求做好项目的申报和验收。

(2) 民办和高职院校每年应单独列支安全技术防范经费,确保安全技术防范经费投入。

(3) 学校可按照工程投入的5%～7%列支日常维护保养经费,确保系统的平稳运行和及时维护。

五、安全技术防范系统的发展趋势

(一) 加强资源整合,打造综合管理服务平台

在学校总值班室、技防中控室和校园"110"系统等基础上,加强学校视频监控、入侵报警、出入口控制、交通管理、紧急求助、电子巡查及校园一卡通、消防报警等系统的整合,统筹力量、优化功能,建设成为一个集网络监督、师生求助、消防报警、视频监控、远程会议、应急指挥"六位一体"的综合管理服务平台,实现对校内人、地、物、事、组织等重点防控对象和防控队伍、防控预案、防控措施的信息化管理,不断提高信息化水平。

(二) 内外结合,有效联动,共享信息资源成果

"平安校园"的创建与发展有其自身的演变模式和科学发展规律,随着上级和学校需求的丰富与深化,系统必然从初期的单一模式,历经联网集成以达到系统内互联、互通、互控。在联网与共享的基础上深化业务范围,整合各上级主管部门业务需求,形成具有实战效用的大安防系统;通过与市教委、公安部门、综合治理等部门系统的对接,从而实现内外结合、有效联动,共享信息资源成果。

(三) 加强人防和物防,充分发挥技防的作用

加强技防、人防、物防的工作配合程度,提高科技创安的工作效率,深入发掘技防的潜能,发挥科技创安工作的最大作用。要坚决克服就技防谈技防的思想,忽略了人的主导作用,因此要积极实施以人防为主,技防、物防有机补充的校园安全防范体系,实现"人防、物防、技防"三位一体的有机统一,更好地发挥其各自作用。

(四) 引进和培养专业人才,建设一支专职技防队伍

加强队伍建设,完善日常使用管理。明确设置专职管理干部岗位,保证技防人员配备。须设置一名大专学历以上的安防技术人员,负责系统的基本维护。技防规模较大的学校要成立技防办公室,作为研究本校科技创安工作规划建设、发展和日常管理的机构;明确值机人员素质要求、岗位责任和上岗条件,定期组织值机人员进行培训。

第十三章　高等学校突发事件的预防与应对

构建和谐校园是促进学校全面、协调、可持续发展，增强校园创造活力，实现学校安定、健康、有序发展的切实需要，也是和谐社会建设的必然要求。我国当前正处在经济社会快速发展期和社会转型矛盾凸显期，群体性事件、公共安全事件等突发事件的发生也处于数量不断增加，影响不断加剧的历史阶段。高校内的突发事件也时有发生。这种危机状态不仅对高校正常教学和生活秩序构成了威胁，而且损害了学校的形象和声誉，直接影响了所涉高校的正常建设和发展。

第一节　高等学校突发事件的定义、类型及特征

一、突发事件

突发事件也称紧急状态、危机事件。荷兰危机管理专家罗森塔尔(Rosenthal)从整个社会系统的角度定义危机，他认为危机是“对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其做出关键政策的事件”。按照国际上的一般看法，突发事件是指社会生活中那些事前难以预测、作用范围广泛且对社会造成严重威胁和危害的公共事件。根据 2007 年 11 月 1 日起施行的《中华人民共和国突发事件应对法》的规定：“突发事件，是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”

二、高等学校突发事件

关于高校突发事件，目前有不同的界定。一般而言，高校突发事件是公共突发事件的组成部分，高校的特殊性决定了它不仅有公共突发事件的共性，还有自己的特性。综合研究分析认为，高校突发事件可定义为：因为某些原因引起、在高校或虽不在高校内突然发生的，严重影响和干扰高校正常的教学、工作或生活秩序，造成或者可能造成师生员工身心健康严重损害，或是公共财产损失以及学校名誉损伤，需要采取应急处置措施予以应对的事件。由此可见，高校突发事件需要同时具备突发性和危害性这两个特性。

三、高等学校突发事件的特征

在经济快速发展，贫富差距拉大，社会问题凸显的社会转型时期，高校突发事件有着

非同寻常的传播速度和影响力。一般而言,高校突发事件有以下几个特征。

第一,事件的突发性和非常规性。高校突发事件通常是突然产生的,在高校管理者的意料之外,而且发展迅速。高校突发事件发生的具体时间与将要造成的影响等等方面,一般难以预测;不但如此,它的演变发展速度很快,突然性很大。

第二,事态发展的不确定性和后果的破坏性。正是由于高校突发事件发生发展的不确定性,往往对高校的教学、生活与管理秩序都将造成程度不一的破坏;有时甚至还会引起教职员工思想与心理上的不安或恐慌。

第三,事态发展的扩散性和极易传播性。由于高校越来越受政府、公众和媒体的重视与关注,加之当今社会互联网的普及应用,使高校突发事件更容易引起社会反响,成为公众热点,极易波及同一城市中的其他高校乃至全国。

第四,事件主体的活跃性和范围的广泛性。活跃性是指事件主体的特性,目前我国大学生的年龄大致在18～24岁,在他们身上凸显着身心发展的双重性和人生历练过渡性的特点。高校学生普遍具有活跃性、群体性等特征,他们对非常规事物有天然的好奇心理,关注社会发展并对政治极为敏感,时常表现出年轻人特有的热情和冲动。因此,在突发事件发生时,他们往往会对事件反应迅速,积极参与,使突发事件更具影响力。

此外,结合当前的社会环境特性,高校突发事件同时又具有了一些新的特征,例如:首先,事件类型具有明显的非传统安全因素,包括群体性事件、网络事件、学术争论诱发文化事件、转型期社会矛盾体现事件等。

其次,突发事件的演化过程具有明显的网络化特征,信息技术和互联网的迅猛发展深刻地改变了大学生的信息获取和传播渠道以及方法,消解了传统校园管理的“领导者—被领导者”角色定位。一些传统安全因素下导致的校园突发事件,经过互联网迅速地发酵、传播、扩散成社会公共事件。

最后,高校的非正式群体和“意见领袖”(Opinion Leader)成为某些突发事件的发起者和推动者。校园非正式群体主要是指以感情、兴趣、价值观、信息沟通等非工作因素为纽带形成的非正式组织或者社团群体,如各种兴趣小组、协会、老乡会、BBS网络虚拟论坛等。“意见领袖”是指在信息传递和人际互动过程中少数具有影响力、活动力的人。学校非正式群体和“意见领袖”往往游离于传统的学校管理体制外,但是却对校园突发事件的酝酿、爆发和扩大发挥着至关重要的影响力。

四、高等学校突发事件的类型

突发事件的分类没有固定的模式,可以从不同的角度将其进行分类。根据高校突发事件的特点和应对办法,高校突发事件可以分为以下几种类型。

首先,按照事件特性可划分为:公共卫生类突发事件,即因为卫生或者环境因素而引发的突发事件,例如因学校生活用水或者食物污染,导致大面积学生出现身体不适甚至中毒事件等;政治类突发事件,此类突发事件带有浓厚的政治色彩,指高校学生为表达某种政治愿望或者爱国热情,却没采取正确的表达方式,例如张贴不利于学校、社会、国家稳定的标语,游行、罢课、绝食、聚众冲击学校机关及政府机关等,从而导致的突发事件;学校管

理类突发事件，此类事件特指由学校内部管理存在的问题得不到及时、有效的解决而引发的突发危机事件，如因后勤管理问题引发的罢餐、罢浴，具有对抗性过激行为的聚众闹事、破坏学校公物等。

其次，按事件产生的直接诱因可划分为：传染性疾病因素类，由于某些传染性疾病诱发的突发事件，如禽流感、"非典"诱发的学生恐慌、离校等；管理因素类，由于高校某些管理措施而诱发的突发事件，如学生食堂卫生、价格问题，教学质量问题等，引起学生不满而罢餐、罢课等；人际交往因素类，由于学生与学生之间的人际交往不健康而引起的冲突类突发事件，如高校常见的学生间的打斗行为、不能正确处理男女爱情与同学友情而进行的侮辱诽谤甚至是自残凶杀等；环境压力类，由于家庭经济较困难、学业成绩不理想与就业不顺利等方面的压力引发的突发事件，如学生因就业准备不充分想走捷径而深陷传销魔窟等。

再次，按事件的危害结果可划分为：人身及精神损害型，师生的人身权利在突发事件中受到损害；信誉损害型，造成高校的信誉和形象受到一定损害，如招生丑闻、学术腐败等；财产损害型，学校财产或学生财产在突发事件中受到损害，例如宿舍火灾等；秩序损害型，校园秩序，乃至社会公共秩序在突发事件中受到损害，如发生在 1989 年的"六四风波"等。

最后，按事件的来源可划分为：内生型和输入型。内生型，指事件的发生是系统内部某些因素发展失衡造成的，如师生发生冲突、食物中毒等；输入型，指事件的产生是由于系统外部的输入造成的，如 2003 年的"非典"。

总之，对于不同类型的突发事件，要求高校管理层有不同的预警、防范和应对系统，不同类型事件体现出来的差别有时候会比较大。如对内生型的突发事件，应该加强高校内部的沟通与管理建设；而对于输入型的突发事件，则应该更加注意高校周边环境的动态与走向。

第二节　高等学校突发事件预防与处置的原则和程序

高校突发事件预防与处置的根本目标是减轻、减缓或避免突发事件对高校以及相关人员造成不利或者破坏性的影响，达到控制事态恶化发展、降低财物的损失或者人员的伤亡、恢复高校自身正常的运行秩序和社会声誉的目的。

一、高等学校突发事件预防与处置的原则

根据高校突发事件的特殊性，高校突发事件预防与处置应包括以下几项基本原则。

第一，统一领导与分职分级管理原则。一个统一高效的管理机制是预防和处置高校突发事件的机制保障。这包括两个方面，一方面是领导职能与责任的统一。即在面对突发事件时有明确的领导机制，能尽快统一全校师生员工对于事件的认知，并统一采取相关措施，也同时使相关责任能及时落实到位。这是高校突发事件管理的统一领导问题。另

一方面，责任与组织管理的统一离不开各职能各层级的组织分工体系，各层级各职能部门各司其职各负其责，有效协调，这是应对突发事件效率的保证。基于统一与分级管理的原则，高校可成立相应的突发事件组织机制，在面对突发事件时确保该机制能健全有效的统一协调运行。

第二，积极预防原则。我国当前高校的许多突发事件大都是可以预防和控制的。危机管理专家迈克尔·里杰斯特指出，“预防是解决危机的最好办法”。这对高校突发事件管理与处置的启发在于应当遵循积极预防的原则。《中华人民共和国突发事件应对法》第二十二条规定：“所有单位应当建立健全安全管理制度，定期检查本单位各项安全防范措施的落实情况，及时消除事故隐患；掌握并及时处理本单位存在的可能引发社会安全事件的问题，防止矛盾激化和事态扩大。”积极预防意味着，在高校的日常管理与制度中应保持高度的预警意识，积极地关注学生与学校的运行动态，将可能造成突发事件的隐患予以有效控制，规避其发生。

第三，以人为本原则。在坚持科学的发展观，以人为本理念的指导下，高校突发事件处置中必须把握的首要原则在于以保障师生员工的生命安全和人格尊严为先。不论何种突发事件的发生，人的生命首先是第一位的，而同时人格尊严也同样需要得到尊重与维护。这是以人为本理念的根本要求，也是高校突发事件处置中必须首要把握的原则。《中华人民共和国突发事件应对法》第十一条规定：“采取的应对突发事件的措施，应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应；有多种措施可供选择的，应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。”

第四，依法处置原则。高校在突发事件中的应对与处置必须遵守国家现行有关法律法规的规定，不得违法行事；同时，高校制定的突发事件处置的相关规章制度也必须符合国家相关法律法规的相关规定。高校严格依法处置突发事件并依法建立突发事件预防与处置的相关制度与程序，是建立行之有效的突发事件管理机制，切实保护师生员工的合法权益的法制保障。

二、高等学校突发事件一般性应对程序

高校突发事件的应对分为预防与处置两个层面。各个高校自身的情况不同，其突发事件发生的背景以及原因也是不尽相同的，而每一事件的性质与后果也会不一样，因而对其预防与处置的办法和程序不能泛泛而论，应该具体情况具体分析。

首先，充分做好预防性工作，未雨绸缪做好应对工作。高校突发事件的机制性的预防比对某一特定突发事件的被动应对与处置更为重要。如果能够在突发事件发生之前就及时把某些根源性的、机制性的原由根除掉，或者将突发事件在发生之初便及时控制其破坏力与恶性影响力，这一方面可以节约大量的人力、物力和财力；另一方面也能够有效地保护高校秩序的平衡和稳定。由此也可说，突发事件的预防工作是突发事件应对机制的第一步，也是高校突发事件应对机制最为基本也最为重要的功能。高校突发事件应对机制，也即预防与处置机制在突发事件尚未发生时也是处于运作状态的。建立和完善各种突发事件应对机构和组织，建设各种应急基础设施，训练和培训各种突发事件应急人员，都是

突发事件应对机制发挥预防功能的重要表现。当然，这并不是意味着应对机制能够规避所有突发事件，很多突发事件本身是不能被预测的。对此，加强突发事件应对演习就成为高校应对突发事件的重要环节，通过对突发事件的情境模拟演习，做到未雨绸缪，临阵不慌，这样的应急演练一方面可以在实战中改善突发事件发生的预警与监控系统；另一方面对于培养高校师生员工突发事件应对意识及应对能力的提升都有极为重要的意义。

第二，迅速判别事件性质，快速控制事态。预防与处置机制在这个阶段的工作，主要是通过危机检测系统或信息处理系统认识和辨别出突发事件的性质，其对应的各种“症状”以及可能带来的各种后果，进而采取不同的解决措施。认识到突发事件的存在，接下来就需要高校有关管理部门迅速控制事态。事情的突发性要求应对工作必须突出一个“快”字。控制事态的策略体现在：一是迅速将突发事件的危险处境隔离，例如当灾害类突发事件发生时，应迅速将险境隔离，将险境控制在最小的范围内，防止损失扩大；二是通过正确地引导调整群体心态，理性、科学地看待与分析事件，促进事态尽快平息；三是适当进行强制干预，在解决某些高校突发事件的问题上，包括政府在内的外部强制性干预是十分必要的，依靠领导权威以便有效地遏制事态的扩大、升级和蔓延。

第三，全面调查研究，制定有效对策。当高校突发事件得到快速的初步控制以后，需要组织力量针对突发事件开展专项调查研究，收集与事件相关的各项信息，越详细越好，越全面越好，从调查信息中分析事件的性质和因由，把握主要问题，为确定事件的性质以及制定有效的对策打下基础。通过调查研究，对事件的诱发原因、性质以及可能引发的后果等予以确定之后，相关职能部门应进行周密分析，做出应对策略。制定应对策略的过程中有三个方面问题需要注意：一是必须对对策进行快速有效的可行性分析，使应对策略能在特定的环境与实际条件下得以实施；二是应对策略应有备选方案，即应急预案，对相应条件下多种可能情况与事态的发生有充分的准备；三是充分利用外部智囊，外部专家的专业性建议能有效弥补高校领导与各工种人员在处理突发事件上的专门知识技能及经验不足，尤其在突发事件的事态得到有效控制的条件下，其后的应对策略应更重视相关专家的专业意见和建议。

第四，贯彻实施对策，评估总结经验。在突发事件的应对策略贯彻实施过程中，高校领导应当让师生员工成为重要的主体，保证他们有序参与突发事件的处置应对，这种将师生员工主体化的方式将有效降低突发事件带来的负面影响，使事件真相能最大可能的得以公开，进而打消对未知的恐惧，以及不确切的猜疑，进而起到稳定和恢复秩序的作用。突发事件的结束，并不意味着一切工作的结束。通过预防与处置机制解决危机后的善后事务仍然是非常重要的，这关系着能否平稳地从突发事件状态向正常状态过渡。突发事件的原因、责任及损失应及时得到评估；因突发事件的到来而发生的各种纠纷，应当按照法定的程序迅速地得到解决等。这些工作如果不能及时、有效地进行，将有使危机进一步持续乃至恶化的危险，而这一系列的工作都有赖于科学的预防与处置机制的建立。

三、高等学校突发事件的处置应注重的方面

1.制订突发事件应急预案

（1）预案制订。制订应对突发事件的预案，是突发事件管理的第一道防线。高校要依据《中华人民共和国突发事件应对法》和属地相关法规制度，并结合自身实际，制定相关的防范措施和解决办法，形成突发事件应急预案。《中华人民共和国突发事件应对法》规定："应急预案应当根据本法和其他有关法律、法规的规定，针对突发事件的性质、特点和可能造成的社会危害，具体规定突发事件应急管理工作的组织指挥体系与职责和突发事件的预防与预警机制、处置程序、应急保障措施以及事后恢复与重建措施等内容。"而且还"应当根据实际需要和情势变化，适时修订应急预案"。

（2）加强演练。预案制订后需要进行检验，从中发现问题，不断进行修正，确保预案的可行性和有效性，验证预案的整体或关键性局部是否有效。《中华人民共和国突发事件应对法》第二十九条规定"企业事业单位应当根据所在地人民政府的要求，结合各自的实际情况，开展有关突发事件应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练"。只有在平时就有意识地对学生和专业人员进行应对不同突发事件的训练，他们才能在突发事件真正爆发时在极短的时间内做出正确的反应。

2.构建高等学校突发事件应急机制

（1）设立突发事件应对机构。突发事件的预防、化解和处理都需要花费大量的人力、物力和财力，而大部分高校管理者同时又肩负着比较繁重的教学、科研任务，很难集中精力研究和有效预防学生管理中出现的突发事件，当突发公共事件出现时更是仓促应对。所以需要建立一套常设的机构，配套专门人员，组建高效率的突发事件管理小组，进行管理和运作。从组织角度入手，优化高校的组织结构，明确各部门的职责分工，建立高效率的管理机制，规范各项制度，尽量避免因责权不明、奖惩不公、互相推诿等因素造成的人为性突发公共事件。

（2）加强制度建设。《中华人民共和国突发事件应对法》第二十二条规定："所有单位应当建立健全安全管理制度，定期检查本单位各项安全防范措施的落实情况，及时消除事故隐患。"由于高校学生规模扩大，学生类型增加，教学改革工作不断推进，高校学生管理工作面临着管理范围不断扩大、涉及业务日益复杂的难题，需要多部门协同工作，迫切需要不断建立健全应对突发事件的管理制度。

（3）增进信息沟通。在高校日常管理中，有一种潜在的、看不见的突发事件正在酝酿和累积，其对高校稳定的破坏性和杀伤力是不可低估的，这就是因缺乏沟通而产生的谣言和恐惧。只有在有效沟通的前提下，才能形成最大的合力，发挥出最大的战斗力，否则很容易再产生冲突。一旦冲突发生，就很容易贻误时机，使突发事件扩大化。

（4）重视恢复重建。恢复机制是突发事件管理的延伸，应该包括进行全员危机意识教育，树立转"危"为"机"的思想意识；科学评估损失，明确回复内容；按照秩序恢复与重建，建立畅通的利益诉求渠道和有效的谈判协商机制；建立相关制度，妥善安排和处理相关人员；让信息公开成为惯例；更新工作预案，完善应急管理体系；准备整合充分的资源，

提供应急保障;加强校园安全立法,等等。

3. 加强对大学生应对突发事件的教育

《中华人民共和国突发事件应对法》第三十条规定:“各级各类学校应当把应急知识教育纳入教学内容,对学生进行应急知识教育,培养学生的安全意识和自救与互救能力。”

(1) 加强大学生的法纪、法制与纪律观念教育。高校管理者不仅要把大学生法制观念教育作为人才培养的一项重要内容,使法制观念真正成为学生思想观念不可分割的一部分,而且要将法制教育与教学和各项学生活动结合起来,做到法制教育进课堂、进书本、进学生头脑。可以设置法制教育课程,通过书本增强学生的法制观念,并开展各种活动,加强大学生的法制观念。

(2) 加强大学生心理素质教育。1992 年原国家教委发布的《普通高等学校学生安全教育及管理暂行规定》中提出“高等学校对学生进行安全教育须注重心理疏导,加强思想政治工作,教育学生注意保持健康的心理状态,帮助学生克服各种原因造成的心理障碍,把事故消除在萌芽状态”。

高校要加强心理健康教育和宣传,开展多种形式的宣传和教育,提升学生自我了解和认识的能力,帮助学生发展沟通能力,学习积极解决冲突和压力的各种方法。也可以设立心理咨询中心,帮助学生解决心理问题。

(3) 加强大学生防范意识教育,以及日常演练力度。高校应加强大学生突发事件知识教育。比如:发生地震的前兆知识,躲避地震的逃生知识,火灾的预防、扑救、逃生知识,等等。学校可以通过讲座、网络宣传或海报等形式将突发事件的预防和应对知识教给学生,让学生掌握突发事件中预防和自救的基本知识。

第三节　建立健全高等学校突发事件处置的责任与追究机制

高校突发事件应急处理中的问责制是指依法享有问责权的主体对不履行或不正确履行高校管理职责、导致突发事件发生或者致使损害扩大的高校工作人员,依照相应程序追究责任的制度。《中华人民共和国突发事件应对法》第六章对突发事件处置的法律责任进行了明确的规定。为了实现高校突发事件应急管理的目标和依法治校,构建和谐安全的校园环境,就必须落实完善高校突发事件应急管理问责制度。

(一) 高等学校突发事件应急处理的责任内容

高校突发事件应急管理中的责任体系包括预警责任和应对责任两大部分。对于高校突发事件应急管理而言,恰当的预警,能使突发事件的应急处置相对容易一些,既能减少校园恐慌,维护学校稳定,也能减少师生伤亡和财产损失,因而强调高校相关人员的预警责任具有更深刻的意义。

高校突发事件应急预警责任也包括两类:一类是指承担学校安全管理责任的人员在危机发生时由于失职或不作为所承担的责任。如由于没有及时向主管领导报告,从而错

过了将事件控制在萌芽状态的时机而最终导致事件发生，那么负有学校安全管理责任的相关人员则必须承担预警责任；另一类预警责任是指学校第一责任人或主管责任人在接到政府教育主管部门的预警信号或者学校有关部门负责人报告的预警信息后，没有及时采取应急措施，从而导致事件发生的，也需要承担预警责任。对于承担预警责任的相关人员，都可以由相关的问责主体对其实施问责。

高校突发事件应急管理中的应对责任包括决策责任和岗位责任，校园突发事件尤其是涉及重大人员伤亡的安全事故、自然灾害及大规模群体性事件等的应急决策，当属学校的重大决策，具有这种应急决策权力的是以学校第一责任人为首的党政领导班子，其决策是科学还是随意，决定了校园突发事件应急处置的成功与否。校园突发事件的应急处置实现科学决策民主决策，就可能使突发事件的最终处理结果损失最小，人身安全系数最高，技术人力资源投入成本最低。

（二）高等学校突发事件应急管理问责的主体

问责主体是上级党和行政管理或司法机关。《中华人民共和国突发事件应对法》规定："未按规定采取预防措施，导致发生严重突发事件的"；"未及时消除已发现的可能引发突发事件的隐患，导致发生严重突发事件的"；"未做好应急设备、设施日常维护、检测工作，导致发生严重突发事件或者突发事件危害扩大的"；"突发事件发生后，不及时组织开展应急救援工作，造成严重后果的"，应由党和政府的有关部门依法给予处罚；"违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任"。

对高校突发事件应急管理实施问责的过程中，要求高校能够准确无误地将相关信息公之于众，保障广大师生员工的知情权，把高校的突发事件应急管理状况置于社会公众的监督之下。

（三）高等学校突发事件应急管理问责的程序

高校突发事件应急管理问责的程序可以包括以下几个阶段：问责启动、调查处理、申请复议和问责的执行等。

问责启动阶段：主要由问责主体对高校突发事件应急管理过程中的行为进行初步审查，并决定是否实施问责。

调查处理阶段：则是问责主体对高校突发事件应急管理中承担预警责任和应对责任的主体进行具体的调查。这个阶段，应注意保障调查对象的权利，为此可以在此阶段设计相关的制度，如回避制度和申辩制度。回避制度，即问责主体的相关工作人员如果与承担高校应急管理预警责任和应对责任的人员有利害关系，可能影响公正处理的，应当实行回避。申辩制度是为了保证问责主体和问责对象双方平等充分地发表意见的权利而设置的，即问责对象在问责主体作出处理决定之前有为自己进行陈述和申辩的权利，而问责主体也必须认真听取当事人的陈述和申辩，只有在此基础上作出的处理决定才能保证公平。

申请复议阶段：是为了救济问责对象的权益而设置的一个阶段。基于高校突发事件

应急管理不同于常态管理的特殊性，复议阶段在保障问责对象的作用上更为突出。

问责的执行阶段：是实现问责目标的最后一个步骤，即追究相关单位和责任人的责任，让其受到应有的处罚。在高校突发事件应急管理的这几个阶段中，要注重参与原则的实现，也就是让高校的师生、社会大众能够参与到问责的有关环节。这不仅有助于社会公众对问责程序的监督，保证问责的合理合法，而且对公众而言也是一次很好的责任教育，有助于提高人们的责任意识，营造问责氛围。

第十四章　高等学校安全管理目标的实现与评价

从管理工作“目标导向”的角度而言，高校安全管理工作也是有明确目标的，但目标是否实现，需要一套科学适用的评价方法。20 世纪 50 年代，以科学管理和行为管理理论为基础的目标管理方法应运而生。由于目标管理方法简单易行，可操作性强，能大幅度提高管理水平和生产力水平，所以该方法一经提出，就被广泛应用于政府机构以及企事业单位和部门中，特别是应用在对管理人员进行管理的活动中，被公认为是一种能够加强计划管理的先进科学管理方法。我国 20 世纪 80 年代初开始在学校中推广，目前采取的干部任期目标制、逐级岗位责任制等，都是目标管理方法的具体运用。90 年代末期，在中国高等教育规模高速发展的时期，360 多所中央部委所属院校实行了部门管理体制改革。在此期间，目标管理作为学校中一种成熟的管理方法，逐渐受到高等学校的青睐，不少高等学校在推行目标管理中取得了良好的回报，有效解决了高等学校内部的诸多矛盾，化解了高等学校内部的诸多冲突，为我们进行高等学校安全管理工作目标管理提供了有益的借鉴。

影响高等学校安全的诱发原因众多，且各因素之间相互关联、交叉影响，事故种类、危害程度也有显著的随机性、不确定性和模糊性。目前，我国在对高等学校安全状态检查这方面还没有一套成熟的、统一的标准，且在开展评价过程中形成的指标体系还不健全，只涉及学校的某个或几个方面，安全检查的各检查项目范围也较窄，检查项目不够具体、细化，致使评价结果主观性较强，可信度减弱。

目前国内常用的校园安全评价方法是安全检查表法，即通过制定安全检查表由学校进行安全自查，或由政府部门进行安全大检查。但是由于校园安全事故具有明显的季节性、地区差异性和年龄特征，因此其诱发因素、发生时间、发生地点、危险程度具有很大的不确定性和随机性；加之影响校园安全的因素多且复杂多样同时这些因素又具有模糊性、不确定性，并呈现出多种特征。为此，充分应用管理学中目标管理、绩效等理论，对高等学校安全管理的目标进行评价，具有示范价值和创新意义。

第一节　高等学校安全管理目标

高等学校安全目标管理是目标管理在校园安全管理方面的应用，它是指高等学校内部各单位、各部门以至每个师生员工，从上到下围绕校园安全稳定的总目标，层层展开各自的目标，确定行动方针，安排安全工作进度，制定实施有效组织措施，并对安全成果严格考核的一种管理制度。安全目标管理是参与管理的一种形式，是根据工作目标来控制安全管理的一种科学有效的管理方法，是我国各行业实行安全管理的一项重要内容。

一、高等学校安全管理目标概述

我国高等教育已稳步迈入了国际公认的大众化阶段，这对中国人才培养有着极其深远的意义。高等学校最根本的任务就是培养人才，而校园的安全则是其根本前提。但随着高等学校社会化进程和大规模扩招，各类不安全因素增多。自杀、抢夺、中毒、交通、火灾、诈骗等事故时常发生，给师生员工的生命及财产造成了严重损失，直接或间接阻碍着高等教育的改革发展，从而影响到培养高素质人才的根本目标。所以，高等学校安全必须引起全社会的广泛关注，各高等学校应认真总结安全管理的成功经验，吸取以往教训，采取多种途径和措施逐渐提高大学生的安全素质和安全意识，提高高等学校安全管理水平，为高教的改革与发展奠定良好的基础。

高等学校安全管理工作目标管理，就是要求高等学校结合学校的外部环境和内部条件，确定学校在一定时期内预期达到的安全管理工作成效，制定出一个有机统一的逐层分解的目标体系，并为实现目标由全校师生员工共同参与而进行的组织、控制、评价、激励等工作的管理方法和制度。目标管理使各项活动的目的性很明确，有利于避免那些没有明确目的的无效活动和形式主义。同时，实施目标管理有利于调动师生员工的积极性、创造性和责任心，从而激励师生员工较好地完成安全管理工作目标。

高等学校安全管理工作，首先要划定区域，就是校园。其次要明确工作性质。高等学校是以培养高级专门人才为总体目标的，而高等学校中的安全保卫则起一种安全保障作用，就是保障广大师生员工的平安。所以，高等学校安全管理的目标是，在高等学校党委和行政的领导下，在全校各单位、各部门师生员工共同努力下，及时排查化解校园内的矛盾、及时有效处理校内各类事件，采取多种手段保护师生员工人身安全、财产安全和学校公共财产安全，维护高等学校安全稳定和校园正常秩序。可归结为一句话，就是持续不断地创建平安和谐校园。

广义上的平安校园是利用各种人防、物防以及技防措施，降低校园事故发生。通过开展“平安校园”创建，巩固高等学校党委统一领导、党政齐抓共管、职能部门组织协调、基层单位分工负责、师生员工共同参与的安全稳定工作格局，健全完善机构人员齐备、责任措施落实、管理服务到位、组织保障有力的安全稳定工作体系，促进校园平安和谐。

(1) 大事不出。坚决防止发生校园暴力恐怖事件，坚决防止发生危害国家安全和社会稳定的重大政治事件，坚决防止发生大规模重大治安刑事案件，坚决防止发生重特大安全事故，坚决防止重大泄密案件。

(2) 小事减少。努力防止各类敌对势力针对校园的渗透破坏活动，减少影响师生人身财产安全的各类治安刑事案件，减少师生违法犯罪活动，减少各类涉校矛盾纠纷及由其引发的不安定事端，减少一般安全事故。

(3) 管理有效。严格落实安全稳定责任制，科学创建校园综合防控体系，健全完善管理服务体制机制，保障教学、科研、生活等各项工作运行有序，有效引导校园思想文化阵地、学生社团和各项活动，不断增强师生安全防范和维护稳定的意识。

(4) 秩序良好。经常排查和消除各种安全隐患，及时发现和化解各种矛盾纠纷，努力

防止、妥善处置各类突发事件和突出问题，校园治安、交通和环境秩序良好，广大师生员工思想情绪平稳，安全感普遍增强。

二、高等学校安全管理目标的制定

高等学校安全管理可借鉴目前在学校中应用比较成熟的“目标管理过程理论”。目标管理过程是指目标管理进行的步骤及活动的内容，与一般管理过程一样，它也包含了计划、执行和检查三个阶段。其特点是目标作为主线贯穿始终，其主要程序依次是目标的制定、目标的实施和目标完成情况的考核或目标的测评。

目标管理理论是由现代管理大师彼得·德鲁克根据目标设置理论提出的目标激励方案。其基础是目标理论中的目标设置理论。目标管理强调组织群体共同参与指定具体的可行的能够客观衡量的目标。目标管理又称为成果管理，它是在泰罗的科学管理和行为科学管理理论的基础上，形成的一套管理制度。

德鲁克认为：学校的目的和任务必须转化为目标，目标的实现者同时也是目标的制定者。首先，他们必须一起确定学校的航标，即总目标，然后对总目标进行分解，使目标流程分明。其次，在总目标的指导下，各级职能部门制定自己的目标。最后，为了实现各层目标必须权力下放，培养一线职员主人翁的意识，唤起他们的创造性、积极性、主动性。除此之外，绝对的自由必须有一个绳索——强调成果第一，否则总目标只是一种形式，而没有实质内容。学校管理人员必须通过目标对下级进行领导并以此来保证学校总目标，如果没有方向一致的分目标来指导每个人的工作，则在学校的规模越大、人员越多时，发生冲突和浪费的可能性就越大。只有每个管理人员和工人都完成了自己的分目标，整个学校的总目标才有完成的希望。学校管理人员对下级进行考核和奖励也是依据这些分目标。他还主张：在目标实施阶段，应充分信任下级人员，实行权力下放和民主协商，使下级人员进行自我控制，独立自主地完成各自的任务。成果评价和奖励也必须严格按照每个管理人员和工人的目标任务完成情况和实际成果大小来进行，以激励其工作热情，发挥其主动性和创造性。

（一）目标的制定

目标管理的关键在于设置科学、合理的目标体系。即综合考虑各方面因素，选择具有方向性和实践性的目标作为高等学校安全管理工作的追求。安全管理工作要取得成功，一个基本的前提是必须有一个科学的目标，即“统一思想、统一认识、统一指挥、统一行动”的提法。高等学校行政管理人员的目标管理应根据学校各行政部门的工作任务，确定总目标及实施步骤和实施时间，将总目标层层分解为系统化的子目标，并落实到各岗位、基层和个人，形成一套完整的目标体系。目标管理虽然强调目标，但并不忽视人的作用，它更加强调人的“主动性”和“创造性”。高等学校在推行目标管理时，要发扬民主，集思广益，让全体师生员工参与目标的设置，保证目标的科学性和可行性，并增进其对目标的理解，提高乐于接受目标的程度。同时，通过参与目标的制定，加强师生员工与管理者之间的沟通，创造一种和谐民主的校园管理氛围，能充分调动广大师生员工的积极性、主动性

和创造性。同时，目标符合各项政策要求，目标值不能太高也不能偏低，是一个提高的、发展的、能够超越的合理目标。

（二）目标制定的原则

高等学校安全管理目标是实现校园平安、和谐的行动指南。目标管理是以各类事故及其资料为依据的一项长远管理方法，是以现代化管理为基础理论的一门综合管理技术，必须围绕高等学校安全管理目标和上级对校园安全的要求，结合高等学校的特点和实际，作科学的分析，按如下原则制定目标。

（1）突出重点，分清主次，不能平均分配、面面俱到。高等学校安全管理目标应突出重大事故、事件频率以及校园环境整治等方面指标。同时，还要注意次要目标对重点目标的有效配合。

（2）目标具有先进性，即目标的适用性和挑战性。也就是说制定的目标一般略高于实施者的能力和水平，使之经过努力可以完成，应是“跳一跳，够得到”，但不能高不可攀，令人望目标兴叹，也不能低而不费力，容易达到。

（3）使目标的预期结果做到具体化、定量化、数据化。如案发率比去年降低百分之几，以利于进行同期比较，易于检查和评价。

（4）目标要有综合性，又有实现的可能性。制定的安全管理目标，既要保证上级下达指标的完成，又要考虑高等学校各部门、各单位及每个师生员工承担目标的能力，目标的高低要有针对性和实现的可能性，以利各部门、各单位及每个师生员工都能接受，努力去完成。

（5）坚持安全目标与保证目标实现措施的统一性。为使目标管理具有科学性、针对性和有效性，在制定目标时必须有保证目标实现的措施，如人员、硬件等方面的投入，使措施为目标服务，以利目标的实现。

（三）目标管理体系的建立

安全目标管理涉及高等学校各单位、各部门，是关系校园安全的大问题，为此应建立安全目标管理体系。

（1）安全目标体系：安全目标体系就是安全目标的网络化、细分化，是安全目标管理的核心。它按高等学校安全管理层次由总目标、分目标、子目标构成一个自上而下的目标体系。高等学校所需要达到的安全目标为总目标，各单位、各部门为完成总目标而导出的分目标，各单位、各部门下属科室为完成项目部分目标而提出子目标，各师生员工完成子目标而提出孙目标。

（2）安全目标的内容有：安全管理水平提高目标，安全教育达到程度目标，伤亡事故控制目标，校园环境整治提高目标，事故隐患整改完成率目标等。

为实现安全管理总目标，应将总目标分解到各单位、各部门，做到横向到边、纵向到底，纵横交错，形成网络。横向到边就是把安全总目标分解到各单位、各部门；纵向到底就是把总目标由上而下按管理层次分解到各科室、各系和教研室直到每个师生员工，实现多层次安全目标体系。

三、高等学校安全管理目标的实现

高等学校安全管理目标实施是指学校总目标及分解目标确定后，各部门、各单位及每个师生员工围绕目标各尽其职、各负其责，学校管理者为确保总目标的顺利实现而采取的一系列保障措施。目标实施中主要包括提供指导、监督检查和调整纠偏三个环节。

目标管理重视结果，强调自主、自治和自觉。如此并不等于学校领导可以放手不管，相反由于形成了目标体系，一环失误就会牵动全局。因此学校领导在目标实施过程中的管理是不可缺少的。首先要进行定期检查；其次要向下级通报进度，便于互相协调；再次要帮助下级解决工作中出现的困难问题；最后当出现意外、不可测事件严重影响目标实现时，也可以通过一定的程序，修改原定的目标。在此过程中，应注意以下事项。

（一）努力提高师生员工对安全目标管理的认识

高等学校领导对安全目标管理要有深刻的认识，要深入调查研究，结合学校实际情况，制定学校安全管理的总目标，并参加全过程的管理，负责对目标实施进行指挥、协调；要加强对中层干部和师生员工的思想教育，提高他们对安全目标管理重要性的认识和组织协调能力，这是总目标实现的重要保证；还要加强对师生员工的宣传教育，普及安全目标管理的基本知识与方法，充分发挥师生员工在目标管理中的作用。

（二）要建立健全安全基础工作体系

高等学校安全基础的水平，直接关系着安全目标制定的科学性、先进性和客观性。如：要制定可行的伤亡事故频率指标和保证措施，需要高等学校有完善的安全管理资料和管理制度。只有建立和健全了安全基础工作，才能建立科学的、可行的安全目标。

（三）实现安全目标管理需要全体师生员工参与

安全目标管理是以目标责任者为主的自主管理，是通过目标的层层分解、措施的层层落实来实现的。将目标落实到每个人身上，渗透到每个环节，使每个师生员工在安全管理上都承担一定目标责任。因此，必须充分发动群众，将全体师生员工科学地组织起来，实行全员、全过程参与，才能保证安全目标的有效实施。

（四）安全目标管理需要责、权、利相结合

实施安全目标管理时要明确师生员工在目标管理中的职责，没有职责的责任制只是流于形式。同时，要赋予他们在日常管理上的权力。权限的大小，应根据目标责任大小和完成任务的需要来确定。还要给予他们应得的利益，如完成目标的要进行精神或物质方面的奖励等等，责、权、利的有机结合才能调动广大员工的积极性和持久性。

（五）安全目标管理要与其他安全管理方法相结合

安全目标管理是综合性很强的科学管理方法，它是高等学校安全管理的“纲”，是一定

时期内校园安全管理的集中体现。在实现安全目标过程中，要依靠和发挥各种安全管理方法的作用，如建立安全管理责任制、建立健全人防物防技防体系、开展安全教育和安全检查等。只有两者有机结合，才能使学校的安全管理工作做得更好。

第二节　高等学校安全管理目标评价体系建立与实施

高等学校安全管理目标考核要做到科学、合理，必须要有一定的标准体系作为价值尺度，目标考核的组织、决策、控制、分析、判断等才有客观的参照，使考核减少误差，提高准确度，更具公信力。对各级目标的完成情况，要事先规定出期限，定期进行检查。检查的方法可灵活地采用自检、互检和责成专门的部门进行检查。检查的依据就是事先确定的目标。对于最终结果，应当根据目标进行评价，并根据评价结果进行奖罚。经过评价，使目标管理进入下一轮循环过程。

一、高等学校安全管理目标评价概述

（一）高等学校安全管理目标评价的提出

建立和完善安全工作长效机制是创新高等学校安全管理服务的制度保障，是实现可持续发展的必然要求。因此，应在高等学校安全管理中实施“绩效目标”，主要包括以下三个方面：一是建立安全管理服务目标体系。将高等学校安全管理工作分解为若干个工作目标，规定完成时限和预期效果，学校各单位、各部门在此基础上对总目标再层层细化分解，拟定具体措施，落实具体科室和人员，明确责任、效果、时限。这样全校上下就形成了目标分解体系和责任落实体系，即“学校—学院（部门）—科室—师生员工”的层级责任制，确保各项绩效目标的实现。二是形成安全管理绩效考核机制。绩效考核机制是与目标体系相对应的完整考评制度，包括从组织到实施、从过程到考评的一系列标准。针对安全目标完成情况，做出科学合理的评价，奖优罚劣，从根本上激发师生员工的安全防范意识和安全责任感。三是注重长效机制的贯彻落实。应对目标体系要求，要保障各项措施的贯彻落实，就必须严格按照绩效目标机制的要求，对领导不重视、责任不明确、防范不到位、隐患整改不力，导致发生危及广大师生员工人身安全和财产安全的，严肃追究责任。

（二）高等学校安全管理目标评价的特点

高等学校安全管理的目标是实现“平安校园”，其底线是高等学校的安全与稳定。为此，要应用管理学中的“绩效管理”的理论与方法，强化高等学校安全管理工作的考核评估，其目的是不断提高安全管理的水平，最终实现“平安校园”的目标。基于以上认识，高等学校安全管理目标评估体系应具有以下特点。

（1）目的明确。不同学校有不同的“平安校园”建设工作目标，但本质和大方向应是一致的，即围绕建设平安校园这个总目标，同时为完成各自的子目标而完善校园安全管理

工作机制和体系评价。

（2）全员参与。高等学校平安校园建设工作不是某个职能部门和某些人的工作，而是全体师生员工参与的工作。因此，学校的每个人和每个工作部门，既是评估的主体，又是评估的客体。

（3）目标可分解。平安校园建设评估指标都可指向高等学校的各个工作系统和每位师生员工，具有可分解性，并且要抓好各个环节的责任落实和追究，形成达标和超标的激励机制。

（4）关联和互动性。高等学校各工作系统相互关联、相互作用，最终影响到学校的全局。安全稳定工作是衡量高等学校的最基本标准。有一个安全稳定的环境，会促进学校事业的发展；反之，则会影响和制约学校事业的发展。每一阶段的评估结果自然成为下一轮评估的起点，因此，高等学校安全管理评估体系追求的是不间断的良性循环，不断提升安全管理的工作水平。

二、高等学校安全管理目标评价的原则

（一）构成安全管理评价活动的基本要素

学校任何一项安全管理评价活动，要求其有效性，需明确这样一些因素：为什么评价（评价的目的）；评价什么（评价的内容）；谁来评价（评价的人员）；何时评价（评价的时机）；如何评价（评价的方法）。

1. 评价的目的

进行高等学校安全管理评价，首先就要明确评价的目的。有了明确的评价目的，才能确定评价的范围和内容，选择合适的评价人员、决定评价的最佳时机，采用适当的评价方式等。可见，安全管理评价目的是构成安全评价活动的首要因素。

安全管理评价的具体目的，可因安全管理内容的不同需要而千差万别。但是，从安全评价的本来意义上来说，评价的基本目的都是相同的：即改进安全管理，提高安全管理水平。如前所述，安全评价的实质是反馈，而安全管理的循环大致是：决策、执行、反馈、修正、再决策、再执行、再反馈、再修正……如此无穷循环，不断螺旋上升。因此，安全管理评价的基本目的是：不断改进安全管理、提高安全管理水平，推动安全管理的良性循环，最终实现校园整体的平安、和谐。

2. 评价的内容

安全管理评价目的一旦明确，就要确定相应的评价内容。评价内容是评价目的的深入和展开，决定评价活动的广度和深度，是决定评价效果的重要因素。根据安全评价的基本目的，决定了安全评价的基本内容有两个方面：评价安全管理实绩——对安全管理效益的追求总是要通过具体的安全管理实绩表现出来；评价安全管理职责的履行状况——安全管理职责的履行状况如何，直接反映安全管理的实际水平，影响安全管理实绩的获得程度。

3. 评价的人员

安全评价活动需要人来承担和进行。为此，组织一项安全评价活动，还需确定好评价人员。从了解成绩和效果的信息渠道来看，评价人员至少可选自五个方面。

一是直接上级。在一般情况下，直接上级对被评价者的工作实绩以及对本单位、本部门的贡献最为清楚。直接上级参加评价有利于被评价者与其同类单位及同级人员进行比较，有利于得出正确的绩效评价结论。

二是同级同事。同级同事和被评价者处在相同的地位，有时对被评价者的处境及所付出的努力程度比其上级了解得更为清楚。因此，同级同事参与评价有利于绩效评价的全面性。但是，同级同事参与评价必须具备两个条件：同事之间相互了解、相互信任；同事之间的奖酬制度不是彼此竞争的。

三是下级。"上司三年才知下情，下属三天就看穿上情"。一个主管人员，如果有100个部属，则要记住其部属的姓名、了解其工作能力和个人秉性可能要花相当长的时间。而其下属，用100双眼睛盯住主管人员，对主管人员的工作作风、工作能力及其个人秉性有可能在极短时间内看得一清二楚。因此，对被评价者而言，下级参与评价是一个极好的反馈渠道。但是，下级参与评价要注意避免对被评价者的合法权益带来威胁。

四是外界人员。当被评价者的业务工作和技术水平在学校内很难被人理解和评价时，这时就可聘请外界专业或同行内人员进行评价。

五是被评价者本人。对获得的安全工作成绩和效果的个中甘辛，被评价者本人最为清楚，因此，被评价者可进行自我评价。自我评价有利于被评价者自我发展、提高自我总结、自我反省的能力，有利于激励被评价者的安全管理工作积极性和自觉性，有利于提高安全评价结论的客观性、公正性。

上述五个方面的人员都可作为评价人选，但何种人员最为合适，需从安全评价的目的、评价的内容、保证评价结论的客观性和公正性等多方面的要求进行综合考虑，有时可几方面的人员结合使用。

4. 评价的时机

进行任何一项安全活动，都有其最佳时机，否则，就会失去应有的时效。高等学校安全管理评价活动也是如此。合理确定评价的时间，把握住评价活动的最佳时机，对获取好的安全管理评价效果有重要的作用。安全管理评价时机，通常有下列三种。

一是日常评价：当校园安全管理活动告一段落或进展到某种程度时所进行的评价，其有利之处是：能及时发现偏差，纠正偏差，确保学校安全管理目标的完成和实现。

二是定期评价：周期性的安全管理评价，例如每周一次、每月一次、每季一次……对时间进度要求高的安全管理项目如政治敏感期时，定期评价是一种有效的安全管理手段。

三是总评价：某一阶段校园安全管理目标实现之后所进行的安全评价。和其他评价相比，总评价最具有权威性，即某一阶段校园安全管理实施过程已经结束，安全管理绩效亦已明朗，安全管理中的问题亦已暴露，因此，无论是在安全评价的深度和广度，还是在可信度方面，总评价都超过其他评价，对推动下一阶段安全管理良性循环起着重要的作用。但是，过分依靠总评价也会带来弊病，这是因为总评价是一种事后的反馈，一旦安全管理

活动产生失误，发生偏差，则损失已经造成。总评价只能事后反馈出来，而不能在本轮安全管理循环中及时纠正偏差，抢回损失。

上述三种评价各有其利弊，如何利用，以取得好的安全评价效果，应因人因事因时而定。

5. 评价的方法

高等学校安全管理评价的方法，是达到评价目的的手段，是构成评价活动的基本要素。安全管理评价方法选用的适当与否，直接关系到评价活动的成败。为此，进行安全管理评价活动，需重视对评价方法的选用。一般来说，评价的方法种类很多，根据评价时间的不同，可分为日常评价、定期评价和总评价；根据评价的基准不同，可分为绝对评价和相对评价；根据评价的内容是考核质的方面还是量的方面，可分为定性评价与定量评价。但无论何一种安全评价方法，其运行效果好的方法都具有以下特性。

一是评价的综合性：评价的方法能反映安全管理系统各方面的重要功能。

二是评价的客观性：在评价过程中能防止主观因素的影响，有利于得出可靠的评价结论，并且评价结论经受得住客观实际的检验。

三是评价的可行性：从掌握和利用方法的时机出发，是可行的，具有实际可接受性。

选用何种方法较为适当，需根据上述特性和本单位的实际情况，进行衡量和运用。

（二）高等学校安全管理评价指标体系及构建原则

评价指标的正确选择不仅依赖于对高等学校校园安全的正确分析，还应能最大限度地反映各种因素的影响。由于影响高等学校校园安全的因素涉及面广，既有自然性的指标，又有社会性的指标；既有动态的指标，又有静态的指标；既有定性的指标，又有定量的指标，各指标体系具有一定的层次结构。为此，在建立高等学校安全指标时应遵循以下原则。

（1）科学性。指标的拟定、建立应以高等学校安全管理现状和基本内容为依据，这样指标才有可靠性和客观性。科学性是实现指标规范、统一的基础。

（2）完备性。指标体系要全面涵盖高等学校安全管理涉及的各个方面，应尽量覆盖与学校安全有关的方方面面，适合绝大多数高等学校。

（3）可操作性。充分考虑到资料的来源、实效性和现实可能性，还要考虑现行的技术水平和实际情况。只有坚持可操作性原则，高等学校安全评价工作才能顺利进行。

（4）政策性。充分体现我国高等教育的法律法规和方针政策。主要包括：安全生产相关法律以及国务院、教育行政主管部门颁发的行政法规，地方政府及相关部门颁发的地方法规及管理规定，国内外高等学校安全管理的先进经验等。

（5）动态性与静态性。指标体系既要反映高等学校现在安全状况，又要反映高等学校安全管理持续改进后的状态，是个动态循环的管理模式。

（6）定性与定量。安全评价指标考核采取打分制，指标体系应尽量选择可量化指标，难以量化的指标可以采用定性描述。

高等学校安全管理评价指标体系应包括：设置若干个一级指标，每个一级指标下设若干个二级指标，并对每个二级指标确定若干考核标准。

（三）高等学校安全管理评价指标体系要素设置的依据

（1）国家及地方法律法规。中国政府非常重视高等学校的安全管理，制定了一系列规范、标准。主要有：《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国消防法》《企事业单位内部治安保卫条例》《高等学校校园秩序管理若干规定》《普通高等学校学生管理规定》等，各地方政府也纷纷出台相应的管理规定，如《黑龙江省学校安全条例》《山东省高等学校安全管理暂行办法》等。

（2）中央和国务院或省（市）有关部门下发的涉及对校园安全管理的要求和指示精神，如《化学危险品管理条例》《学校食堂与学生集体用餐卫生管理规定》《关于大学生公寓建设标准问题的若干意见》、国务院办公厅《关于进一步加强学校及周边建筑安全管理的通知》、教育部、卫生部、团中央《进一步加强和改进大学生心理健康教育的意见》《首都教育系统安全稳定“十一五”规划要求》《首都高等学校“平安校园”创建基本标准（试行）》《“江苏省高等学校平安校园”创建考核验收细则》等。

（3）国内外高等学校安全管理先进成功经验。国内外高等学校发展过程中积累了一些成功的安全管理经验，如美国高等学校社会化安全管理、现代化防范措施、专业化安全管理队伍建设，清华大学大学生安全教育模式、北京大学学生信息员制度等。

三、高等学校安全管理评价指标体系的设置

（一）一级指标设置

在进行高等学校安全管理评价指标设置时，要对影响高等学校整体安全的危险因素进行分析，这是指标体系设置的基础，只有掌握影响高等学校安全的因素，并结合现行法律法规、标准才能制定科学合理的标准化指标体系。

在目前的情况下，本书推荐设置九个一级指标：安全管理组织机构、校园规划建设、校园风险控制、管理制度、安全教育、应急管理体系、校园安全环境、安全检查、校园周边环境等。

（二）二级指标设置

（1）安全管理机构。应有健全的安全管理组织机构，明确安全管理责任人，制定安全管理的方针目标，并制定安全管理责任制，应有满足学校安全需要的人财物的投入。因此，一级指标下面可设置组织机构、负责人、方针目标、职责、安全投入等二级指标。

（2）校园规划建设。高等学校校园建设和发展一般按学校的近期和远期规划而进行，校园的规划建设是从源头上降低事故的发生。校园规划需要树立大安全的观念，校园规划一级指标下面可以设置道路交通规划、建筑物规划、消防规划、自然灾害减灾规划、校园治安规划等二级指标。

（3）校园风险控制。即要有预见性，对影响高等学校的各类风险要有预判，并不断加强各类风险管理。风险管理一级指标下面可以设置师生员工意外伤害等二级指标。

（4）安全管理制度。管理制度是校园安全管理工作的重要依据。要结合上级有关要求，按照国家法律法规，建立健全高等学校安全管理制度。安全管理制度一级指标下面可以设置安全管理制度、管理制度修订、管理制度创新等二级指标。

（5）安全培训教育。安全培训教育是提高师生安全素质的有效手段。学校应有组织、有计划地开展系统的安全培训教育活动。安全培训教育一级指标下面可以设置学生安全教育、教师安全培训教育等二级指标。

（6）应急管理体系。在高等学校安全应急管理体系中，人的因素非常重要，是主导因素。与人的因素有关的方面有：应急管理中的指挥者、管理者，应急救援中与上级部门的交流、沟通、协调、应急预案的演练等。在高等学校安全应急管理体系中，物的因素也非常重要，物质是保障。与物的因素有关的方面有：应急平台建设，应急救援资源，应急器材配备，应急预案等。因此，应急管理体系下面可以设置应急救援指挥、应急救援协调机制、应急平台、应急救援资源、应急救援器材管理、应急救援预案与演练等二级指标。

（7）校园环境建设。校园安全环境一级指标下面可以设置道路交通安全环境、文体活动安全环境、教学与实践场地安全环境等二级指标。

（8）校园周边环境。校园周边环境也是影响高等学校安全的重要因素。校园周边环境一级指标下面可以设置治安环境、交通环境、卫生环境等二级指标。

（9）安全检查。安全检查是及时发现各类安全事故隐患的重要手段。安全检查一级指标下面可以设置消防安全检查、食品安全检查、治安安全检查、其他安全检查等二级指标。

四、建立健全高等学校安全管理奖惩机制

（一）高等学校安全管理奖惩机制的建立

在高等学校安全管理中，要依法进行奖励或惩罚，以强化安全管理制度。包括实行奖惩的原则、条件、种类、方式、程序、手续，以及行使奖惩权限的机构等内容。奖励，是对成绩优秀的部门及人员给予精神和物质的嘉奖，以激励全体成员。惩罚，是对工作不力或犯有过失、未严格落实安全管理措施的部门及人员进行的行政处罚或行政制裁。奖励与惩处具有激励与控制的双重功能，二者相辅相成，结合使用。科学、完善的奖惩机制不仅能发挥组织和人的潜力，更能促进高等学校安全管理各项工作的进步。

要建立科学的评价方法，确保安全管理的考核结果具有代表性和公正性。不断完善考核的形式，不仅要听取教职员工的看法，还要充分考虑学生的意见，只有师生员工有安全感，安全管理工作才算真正到位。

要建立奖优罚劣机制，将安全管理工作与个人利益挂钩。一方面要规范高等学校安全管理各项制度，对安全问题责任人的认定、惩罚进一步细化；另一方面要完善奖励机制，对于圆满完成安全管理的单位、部门或个人，要从精神、物质方面给予大力奖励。科学完善的奖惩机制有助于提高高等学校安全管理的水平，有助于推进平安和谐校园的创建。

（二）高等学校安全管理奖惩办法

现代奖惩的基本原则是：是非分明，赏罚得当。当前对人员的奖励办法主要有三种形式：一是物质奖励，如颁发奖金、实物等；二是精神鼓励，如通令嘉奖，颁发奖章、奖状；三是物质与精神相结合，如提职、提薪等，其目的都在于表彰先进鼓励有功者。

惩罚办法方面，主要方式有刑事惩罚和行政纪律惩罚两种。前者由司法机关依法进行惩处，一般是个人主观违法失职、渎职而未尽到职责导致安全事故造成的后果或损失达到一定数额时才会实施；而后者由行政机关依据违反行政纪律的情况进行惩罚，惩罚方式有：警告、记过、记大过、降级、降职、撤职、留用察看、开除等。

在具体实施中，要在奖励方面重视实效性，不流于形式；惩罚方面，强调公正性，实现违法必究、有错必纠的法制精神。

附件：首都高等学校“平安校园”创建基本标准（试行）

一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务完成单位	计分参考	得分
1. 安全稳定组织领导体系建设25分	1-1　党委领导与机构建设10分	1-1-1　【1】学校党委高度重视维护安全稳定工作，将安全稳定工作纳入学校总体规划，认真贯彻落实中央和市委有关精神，定期听取工作汇报并进行专题研究，重要工作学校主要领导亲自部署指挥、亲自协调。（5分） 1-1-2　【2】健全完善党委统一领导、党政齐抓共管、各院系、部处、单位、分工负责的安全稳定工作体系。学校、院（系）两级安全稳定工作领导机构和工作机构完备、运转有效。（3分） 1-1-3　【3】学校加强安全保卫机构建设，保卫机构单独设置，人员配备合理。（2分）	1. 学校安全稳定工作规划等有关文件和年度工作计划、总结材料。 2. 学校党委常委会、校长办公室、安全稳定工作领导小组及院（系）安全稳定工作小组学习贯彻有关精神、研究部署安全稳定工作的会议记录。 3. 学校安全稳定工作领导小组及办公室、院（系）安全稳定工作小组建设情况。 4. 学校保卫机构建设情况。	全面检查，综合分析	
	1-2　安全稳定工作队伍建设10分	1-2-1　【4】全面落实《首都教育安全稳定“十一五”规划》关于队伍建设的要求，选好配齐专职保卫干部，确保保安员数量能够满足工作需求。按照有关文件要求落实保卫干部特殊津贴。（5分） 1-2-2　【5】各院系、单位有专人负责安全稳定工作，并配备一定数量的兼职干部。（1分）1-2-3【6】切实加强学生工作队伍、网络管理队伍、后勤管理服务队伍等建设，履行好安全稳定工作职责。（2分） 1-2-4　【7】学校每学期至少组织一次安全稳定工作培训，不断提升领导干部和一线队伍的业务能力与水平。（2分）	1. 学校专职保卫干部数量及特殊津贴落实情况。 2. 学校保安员数量。 3. 各院系安全稳定工作负责人名单及工作职责。 4. 学校学生工作队伍、网络管理队伍、后勤管理服务队伍建设及履行安全稳定工作职责的情况。 5. 学校开展安全稳定工作培训的记录和资料。	1. 专职保卫干部数量不足，扣2分。 2. 未按要求落实保卫干部特殊津贴，扣2分。 3. 保安员数量不能满足实际工作需要，扣2分。 4. 学校学生工作队伍、网络管理队伍、后勤管理服务队伍未有效履行安全稳定工作职责，扣2分。 5. 学校每学期开展安全稳定干部队伍培训工作至少1次，达不到要求扣2分。	

续表

一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务完成单位	计分参考	得分
1. 安全稳定组织领导体系建设 25 分	1-3　责任体系建设 5 分	1-3-1　【8】学校健全完善横向到边、纵向到底的责任体系。每年对《高等学校安全稳定任务书》进行层层分解，层层签订安全稳定责任书。（5 分）	1. 学校年度《高等学校安全稳定任务书》分解情况。 2. 安全稳定事故责任倒查相关材料。	1.《高等学校安全稳定任务书》分解方案缺一年扣 1 分，层层签订安全稳定责任书缺一年扣 1 分，扣满 2 分为止。 2. 安全稳定事故未进行责任倒查，发现一起扣 1 分，扣满 3 分为止。	
一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务分解	评估或记分办法	得分
2. 维护稳定工作体系建设评估项目 25 分	2-1　情况信息搜集研判机制建设 5 分	2-1-1　【9】学校建立渠道畅通、反应灵敏的校园安全稳定情况信息动态搜集网络。（2 分） 2-1-2　【10】学校建立完善学校有关部门、院（系）参加的每月形势会商机制，加强对安全稳定形势的综合研判。（3 分）	1. 学校舆情信息搜集网络建设情况。 2. 学校每月开展安全稳定形势研判相关材料及会议记录等。	1. 学校未建立舆情信息搜集网络，扣 2 分。 2. 学校未按要求开展安全稳定形势研判，扣满 3 分为止。	
	2-2　师生群体教育引导 5 分	2-2-1　【11】学校及时掌握和分析师生员工的思想动态和校园舆情动向。（2 分） 2-2-2　【12】学校结合国内外形势和校园舆情动向，有针对性地做好师生的思想政治教育和引导工作。（3 分）	1. 师生思想动态和校园舆情分析报告。 2. 敏感时期，学校开展师生思想政治教育有关会议、教育材料、宣讲提纲等。	1. 学校不能及时、准确把握师生员工思想动态和校园舆情动向，扣 2 分 2. 各敏感时期，学校未及时、有效开展师生思想政治教育和引导工作，扣 3 分。	

续表

一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务分解	计分参考	得分
2. 维护稳定工作体系建设评估项目 25分	2-3 意识形态领域工作 8分	2-3-1 【13】学校健全完善重点人群分类分级管理模式，每半年开展一次摸底排查工作，分类分级建立工作台账，落实责任主体和教育转化与稳控措施。（2分） 2-3-2 【14】学校对现实危害突出的重点人员按照一人一组、一人一案、一人一策的要求，严格落实工作责任，逐一确定责任人、工作方案和稳控措施，确保管理到位、控制有效。（2分） 2-3-3 【15】学校健全完善有关规章制度，加强对课堂、论坛、讲座、研讨会、对外交流合作项目以及外籍教师和留学生的管理，有效抵御邪教组织、地下宗教组织、境外非政府组织等向高等学校渗透，确保高等学校意识形态领域稳定。（4分）	1. 学校各类重点人群台账和现实危害突出重点人的明细台账。 2. 对现实危害突出的重点人员制定的工作方案和工作策略，敏感时期稳控情况。 3. 学校关于校刊校报、校内广播电台、网络等舆论阵地建设与管理相关文件、制度、办法等。 4. 学校关于课堂、讲座、研讨会、对外交流合作项目以及外籍教师和留学生的管理等相关文件、制度、办法。 5. 学校关于学生社团管理有关制度、办法、规定等。 6. 学校开展“法轮功”人员转化攻坚与巩固整体情况。 7. 学校组织开展反邪教警示教育活动相关材料，处置邪教渗透活动情况。	1. 无重点人台账，或有台账但超过半年未更新，扣2分。 2. 针对重点人员活动，未按照上级有关部署要求，及时有效做好相关工作，产生不良影响或现实危害的，出现一例扣1分，扣满2分为止。 3. 学校意识形态领域管理的相关文件、制度、办法不健全、落实不到位，扣2分。 4. 未开展反邪教警示教育，扣1分。 5. 学校人员参加非法宗教活动，或校园内出现非法传教活动且处置不及时，扣1分	记实得分
	2-4 维护稳定长效工作机制建设 7分	2-4-1 【16】学校落实《关于切实做好敏感期高等学校安全稳定工作的意见》，健全和完善各项工作机制等措施，确保敏感时期校园平稳。（5分） 2-4-2 【17】学校落实《关于进一步加强常态条件下高等学校安全稳定工作的意见》，健全和完善各项长效工作机制。（2分）	1. 学校敏感期维护校园安全稳定的工作方案、应急预案和工作措施。 2. 重要时期传达落实上级精神情况及学校有关会议、文件、工作安排等材料。 3. 学校常态时期维护校园安全稳定工作措施及落实情况。	1. 各敏感时期学校未指定维护校园安全稳定工作方案，出现一次扣1分，扣满3分为止。 2. 各敏感时期未按照要求落实工作措施，出现一例扣1分，扣满2分为止。 3. 学校常态时期维护校园安全稳定工作机制不健全，落实措施不到位，扣2分。	

续表

一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务分解	评估或记分办法	得分
3. 矛盾纠纷排查化解 15分	3-1　矛盾纠纷源头预防 5分	3-1-1　【18】学校建立重大事项社会稳定风险评估机制，对涉及师生切身利益的重大项目和重大决策实行风险评估，从源头上预防和减少各类矛盾纠纷。（5分）	1. 学校重大事项风险评估相关文件、办法。 2. 学校针对重大事项开展风险评估工作的记录。	1. 学校没有建立重大事项风险评估机制，扣2分。 2. 在出台涉及群众利益的重要政策措施和立项重大工程和项目时，未把稳定风险评估纳入决策程序，出现一例扣1分，扣满3分为止。	
	3-2　矛盾纠纷排查化解10分	3-2-1　【19】学校健全矛盾纠纷定期摸排、动态更新机制，每半年开展一次矛盾纠纷排查工作，对排查出来的矛盾纠纷分类建立工作台账，逐一落实责任人、化解稳控措施和解决问题时限。（5分） 3-2-2　【20】学校针对挂账重点矛盾纠纷，实行领导包案负责制，限期解决。重大矛盾问题，学校主要领导亲自协调，亲自督办。在矛盾纠纷完全化解之前，逐一落实稳控措施，确保矛盾不升级、不专一，不演变成为影响稳定的现实危害。（5分）	1. 矛盾纠纷排查工作记录。 2. 矛盾纠纷工作台账。 3. 重点矛盾纠纷领导包案机制落实情况。 4. 重大矛盾纠纷主要领导牵头召开协调会议记录。 5. 矛盾纠纷稳控工作方案。	1. 学校未按要求定期开展矛盾纠纷排查，扣2分。 2. 无矛盾纠纷工作台账，扣2分。 3. 台账半年未更新，扣1分。 4. 未实行领导包案机制，扣1分；重大矛盾纠纷领导未牵头协调解决，扣2分。 5. 重大矛盾纠纷没有稳控工作方案或未有效稳控，扣2分。	

续表

一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务分解	评估或记分办法	得分
4. 校园综合防控体系建设 20分	4-1 技防系统建设管理使用维护 7分	4-1-1 【21】学校健全和完善校园安全技术防范系统，校园重点要害场所、部位技防安装率、技防系统完好率、控制室值机人员上岗培训率达到《北京市公共安全图像信息系统管理办法》(市政府令第185号)有关标准。(3分) 4-1-2 【22】学校安全技术防范系统维护、更新及时到位。(3分) 4-1-3 【23】学校技防体系有效整合治安、消防、交通、应急资源，充分发挥技防体系的使用潜力。(1分)	1. 学校技防体系建设、管理、使用情况。 2. 学校技防系统日常维护和设备更新情况。 3. 技防体系整合及作用发挥情况。	1. 学校重点要害部位技防设施覆盖率、系统完好率、控制室值机人员上岗培训率等未达标，扣3分。 2. 技防设施设备未签订运行维护保障合同或协议，技防系统日常维护和设备更新不及时、不到位，扣3分。 3. 学校技防系统未有效整合，扣1分。	
	4-2 网格化管理等计划防控模式建设 8分	4-2-1 【24】学校合理划分校园防控区域。加强对防控区域内人、地、物、事、组织的台账式、精细化管理，确定责任单位和责任人员，明确日常管理责任。(4分) 4-2-2 【25】学校细化常规、加强、超常三个等级的划分标准与响应措施，制定相应力量配置方案，根据不同时期校园安全稳定工作需要，适时启动相应防控等级。(4分)	1. 学校综合防控体系建设情况。 2. 不同时期启动校园等级防控的相关记录。 3. 校门、重点部位值班和巡逻情况。	1. 未按要求建立学校综合防控体系，扣4分。 2. 未按工作需要启动等级防控措施，出现一次扣1分，扣满4分为止。	
	4-3 平安校园管理服务中心建设 5分	4-3-1 【26】学校建立“平安校园”管理服务中心，将其建设成集综合值班、师生求助、消防报警、视频监控、远程会议、应急指挥“六位一体”的综合管理服务平台。(3分) 4-3-2 【27】学校建设安全稳定工作管理信息系统，实现对校内人、地、物、事、组织等重点防控对象和防控队伍、防控预案、防控措施的信息化管理。(2分)	1. 学校“平安校园”管理服务中心建设运行情况。 2. 学校安全稳定工作管理信息系统建设使用情况。	1. 未建立“平安校园”管理服务中心，扣3分。 2. 未建立安全稳定工作管理信息系统，扣2分。	

续表

一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务分解	评估或记分办法	得分
5. 安全教育管理服务体系建设 30 分	5-1　法制教育与安全教育 6 分	5-1-1　【28】学校按照国家普法教育的要求，以法律基础课为主要渠道，有针对性地开展法制宣传教育，引导学生牢固树立社会主义法治理念和法治意识。（2 分） 5-1-2　【29】学校积极开展各种形式安全宣传教育与培训演练活动，努力推进安全教育“进教材、进课堂、落实学分”，确保大学生在校期间接受正规安全教育课时数不低于 10 学时，学生入校第一年期间至少接受一次突发事件应急演练。（4 分）	1. 法制宣传教育的计划与开展活动的有关资料。 2. 学校开展大学生安全教育活动情况，安全教育教材、课程建设情况。 3. 学校开展突发事件应急演练情况。	1. 未有效开展法制宣传教育活动，扣 2 分。 2. 学生在校期间接受正规安全教育课时数不足 10 学时，扣 2 分。 3. 学生入校第一年期间未接受过突发事件应急演练，扣 2 分。	
	5-2　安全管理与综合治理 10 分	5-2-1　【30】学校校园消防、交通、饮食卫生、生产安全等基本条件设施达到国家、北京市有关标准，校园安全管理规章制度健全完备，各项工作措施落实到位。（4 分） 5-2-2　【31】学校严格落实安全责任制，安全责任落实到具体部门、岗位和具体人。（2 分） 5-2-3　【32】学校每半年开展一次安全隐患排查，建立安全隐患整改工作台账，落实责任制，限期整改，及时销账。（2 分） 5-2-4　【33】学校重视校园环境秩序综合治理工作，校园环境秩序良好。（2 分）	1. 学校消防、交通、饮食卫生、生产安全、危险物品管理等基础条件设施是否符合国家、北京市有关标准、规范。 2. 校园各方面安全管理有关规章、制度、规定、办法等。 3. 安全责任制落实情况。 4. 校园安全检查工作记录。 5. 校园安全隐患台账及排查整治工作落实情况。 6. 校园环境秩序总体情况。	1. 学校消防、交通、饮食卫生、生产安全、危险物品管理等基础条件设施未达到国家、北京市有关标准，或校园安全管理有关规章制度不健全、落实不到位，发现一例扣 1 分，扣满 4 分为止。 2. 学校未建立安全隐患台账或台账更新不及时，扣 2 分。 3. 各类安全隐患整治不及时，或校园治安、交通、非法经营等环境秩序存在突出问题，发现一例扣 1 分，扣满 4 分为止。	

续表

一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务分解	评估或记分办法	得分
5. 安全教育管理服务体系建设 30 分	5-3 校园网络管理 4 分	5-3-1 【34】学校对校内各级各类网站、论坛实施有效管理。健全完善网络管理制度，严格落实网站、论坛、板块的监管责任。（1 分） 5-3-2 【35】建立网络违法有害信息检查清理机制，及时删除、封堵违法有害信息。（1 分） 5-3-3 【36】健全网络舆情快速反应机制，提高网络舆论引导水平。（1 分） 5-3-4 【37】加大对网络技术手段、硬件设施建设的投入力度，构建有效技术保障体系。（1 分）	1. 学校关于校园网管理的相关制度、规定。 2. 校园网络管理队伍建设情况。 3. 学校处理网络违法有害信息和引导网络舆情情况。	1. 校园网管理的相关制度、规定不健全，扣 1 分。 2. 校园网络管理队伍不健全，扣 1 分。 3. 对校园网出现的不良信息处置不及时，发现一例扣 1 分，扣满 2 分为止。	记实得分记等次
	5-4 困难群体服务管理 6 分	5-4-1 【38】学校深入了解掌握在学习、生活、心理等各方面存在困难的学生情况，有针对性做好帮扶工作。（3 分） 5-4-2 【39】扩大心理素质教育覆盖面，增强学生调适情绪、缓解压力、克服困难、承受挫折的能力，努力预防和干预心理危机事件发生。（3 分）	1. 学校困难学生群体信息库或工作台账。 2. 学校针对困难学生逐一制定的具体帮扶计划及解决困难的情况。 3. 学校心理素质教育工作建设评估结果。	1. 对困难学生群体情况未进行深入细致摸排掌握，未建立困难学生信息库或工作台账，扣 2 分。 2. 对困难学生帮扶不到位，产生不良后果，出现一例扣 1 分，扣满 2 分为止。 3. 心理素质教育工作建设评估未达标，扣 2 分。	记实得分

续表

一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务分解	评估或记分办法	得分
5. 安全教育管理服务体系建设 30 分	5-5　保密工作 4 分	5-5-1　【40】学校认真贯彻落实保密法规制度,设专门机构或专人负责学校保密工作(1 分) 5-5-2　【41】学校定期组织开展保密教育培训工作,积极开展《保密承诺书》签订工作,加强对保密文件、档案、科研项目、涉密载体和涉密人员的管理。(1 分) 5-5-3　【42】学校加强对保密要害部门、部位安全防范设施建设,杜绝涉密信息违规上网等问题。(1 分) 5-5-4　【43】学校定期开展保密检查工作,督促各项工作措施落实到位。(1 分)	1. 学校保密工作机构建设与工作开展情况。 2. 学校开展保密教育培训情况。 3.《保密承诺书》签订情况。 4. 保密要害部门、部位安全防范设施建设情况。 5. 学校开展保密检查工作情况。	1. 无专门机构或专人负责保密工作,扣 1 分。 2. 每年开展保密教育和检查少于两次,扣 1 分。 3. 保密要害部门、部位安全防范设施不符合标准,扣 2 分。 4. 发生一般失泄密案件,出现一例扣 1 分。	记等次
6. 应急处置体系建设 15 分	6-1　健全完善学校应急处置体系 8 分	6-1-1　【44】健全完善突发事件应急总体预案及专项预案,每学期至少组织一次全校性应急演练。(4 分) 6-1-2　【45】严格落实领导带班和 24 小时值班制度,信息报送及时准确。(4 分)	1. 应急预案制定情况。 2. 应急队伍建设情况。 3. 组织开展应急演练情况。 4. 领导带班和值班记录。 5. 信息报送情况。	1. 总体及专项应急预案不健全,针对性、操作性不强,扣 2 分。 2. 应急队伍不健全,扣 1 分。 3. 未定期开展应急演练,扣 1 分。 4. 未严格落实领导带班和 24 小时值班,扣 1 分。 5. 重要信息迟报、瞒报、漏报,每次扣 1 分,扣满 3 分为止。	
	6-2　积极预防妥善处理群体性事件 7 分	6-2-1　【46】学校加大对可能发生群体性事件的不安定因素排查力度,着力把苗头隐患消除在萌芽状态。(2 分) 6-2-2　【47】学校研究完善专项工作预案、处置程序和处置原则,最大限度减少群体性事件的社会影响和现实危害。(2 分) 6-2-3　【48】学校加强对领导干部和安全稳定队伍的专题培训,不断提高处置群体性事件的能力和水平。(3 分)	1. 学校针对可能引发群体性事件的不安定因素排查处置情况。 2. 群体性事件专项应急预案制定情况。 3. 群体性事件处置情况。	1. 专项预案不完备,扣 2 分。 2. 发生一般群体性事件 1 起,扣 2 分,扣满 5 分为止。	

续表

一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务分解	评估或记分办法	得分
7. 组织实施与经费保障 20分	7-1 领导重视 4分	7-1-1 【49】学校领导班子专题研究"平安校园"创建工作，并将"平安校园"创建纳入学校总体发展规划。（2分） 7-1-2 【50】制定本校创建的具体方案和措施，落实责任分工，分阶段、分步骤组织实施。（2分）	1. 学校领导班子会议记录或纪要。 2. 学校"平安校园"创建实施方案等文件。	1. 学校领导班子未专题研究"平安校园"创建工作或无记录纪要，扣2分；专题研究少于两次（含两次），扣1分。 2. 未按要求制定创建实施方案，扣2分；制定实施方案但可操作性不强，责任分工不明确，扣1分。	
	7-2 动员部署 4分	7-2-1 【51】召开学校主要领导参加的全校性动员部署大会，全面部署"平安校园"创建工作。（2分） 7-2-2 【52】大力开展"平安校园"宣传教育活动，广泛发动师生员工参与创建工作，营造人人共建、人人共享的浓厚氛围。（2分）	有关动员部署会议、师生广泛参与平安校园创建活动的信息简报、校报、校刊、校园网报道及其他图文影音资料。	1. 未召开全校性动员部署会议，扣2分。 2. 未开展宣传教育活动，扣2分；宣传教育效果不明显，扣1分。	
	7-3 检查落实 4分	7-3-1 【53】把"平安校园"创建和保障任务逐项分解落实到各级领导和各级基层单位，定期检查督促进展情况，并列入对单位和个人的年度考核。（2分） 7-3-2 【54】对照《基本标准》，组织力量进行全面检查，总结经验，找出经验，找出差距，提出改进措施。（2分）	1. "平安校园"创建任务分解方案或任务书，日常检查记录、考核记录。 2. 学校自查工作组名单、日程安排、自查工作记录和总结报告。	1. 无"平安校园"创建任务分解方案或任务书，扣1分；无检查、考核记录，扣1分。 2. 未开展全面自查工作，扣2分；开展自查但未形成系统的总结报告，扣1分。	

续表

一级指标	二级指标	测评要素	主要检查内容和任务分解	评估或记分办法	得分
7. 组织实施与经费保障 20分	7-4　经费保障 8分	7-4-1　【55】建立与学校发展同步增长的安全稳定经费投入机制，保证安全稳定工作日常开支、基础设施建设维护和“平安校园”创建专项支出等。(4分) 7-4-2　【56】按在校全日制学生人均20～50元的标准设立安全稳定机动经费，用于重大突发事件处置、重点矛盾问题化解、新发安全隐患整改、安全稳定工作奖励及其他安全稳定专项工作等。(4分)	1. 安全稳定经费投入和支出数额及项目。 2. 安全稳定机动经费设置和支出情况。	1. 未充分保障安全稳定日常开支和基础设施建设维护经费等，扣4分。 2. 未设立安全稳定工作机动经费，扣4分；设立但未达到每年生均20～50元标准，扣2分。	
8. 特色创新工作附加 10分	8-1　特色创新项目 10分	8-1-1　【57】在贯彻落实中央、教育部和市委、市政府部署要求，开展“平安校园”创建过程中，紧密结合本校实际，大胆创新，勇于实践，努力探索维护校园安全稳定，特别是破解重点难点特色问题的新途径、新做法，成效显著，形成特色，创造具有一定推广价值的新经验。(10分)	1. 学校特色创新项目及其实际效果。	有特色，加1～5分；特色比较显著，加6～8分；特色显著，加8～10分。	

备注：有下列情形之一的，“平安校园”达标验收不予通过：

1. 因学校工作不到位而引发或发生危害国家安全和社会稳定重大政治事件的；
2. 因学校工作不到位发生重大安全事故的；
3. 因学校工作不到位而引发或发生大规模群体性事件的；
4. 学校发生重大失泄密案件的；
5. 因学校工作不到位而引发其他具有较大社会影响不安定事端的；
6. 在平安校园建设考核中故意提供不实材料的。

八项：1(25分)、2(25分)、3(15分)、4(20分)、5(30分)、6(15分)、7(20分)、8(10分)

第十五章　部分境外高等学校安全管理工作简介

第一节　国际校园执法者协会介绍

国际校园执法者协会(The International Association of Campus Law Enforcement Administrators,IACLEA)

1958年11月美国11所高等院校的安全部门负责人在亚利桑那州立大学彼此交流,讨论工作中的挑战和共同存在的问题,并提出建立一个专门的平台作为信息交换中心,供美国高校安保机构负责人共享,尔后创立了国际校园执法者协会。今天,国际校园执法者协会拥有20余个国家的1 200多个高等院校。除了高等院校作为会员,国际校园执法者协会还拥有2 000多名个人会员,他们分别是校园公共安全执法人员、司法工作人员以及警察等。

到今天为止,国际校园执法者协会已经有55年的历史,它通过为教育机构提供教育资源,积极支持专业培训,推动高校公共安全事业的发展。协会致力于推动校园公共安全管理工作的职业化和标准化发展,其目标在于使校园公共安全部门成为教育领域一个不可分割的部分。

国际校园执法者协会通过定期的年会以及区域会议为团体或个人会员提供交流和讨论的机会;通过网站(www.iacle.org)、电子邮件系统(info@iaclea.org)以及会员电话通讯录等方式来为会员的交流创造机会;还在年会或区域会议上提供培训项目;在得到美国国土安全部资金资助的情况下,开设紧急事件管理培训课程。《校园执法杂志》是国际校园执法者协会及其会员表达意见的刊物,两个月出版一期。

国际校园执法者协会的年会注重会员的培训需求,具体做法是先由国际校园执法者协会的会员挑选出主题,然后年会就这些主题安排研讨会。协会也会组织会员参与各委员会的事务,安排每年工作的优先次序。国际校园执法者协会博览会是执法产品和服务的展览地。博览会与年会同时举行,为会员挑选器材和准备预算提供了帮助。现在,国际校园执法者协会的网上虚拟展览中心全天24小时都展出这些产品并提供服务。

国际校园执法者协会组织管理人员培训。“管理人员培训班”是国际校园执法者协会赞助的一个项目,就校园执法领导管理能力等主题为在岗及新上任的管理人员提供培训。参与人员是具有下列头衔的管理人士:警长、公共安全部长、保卫部长、上尉之类的指挥人员或有望提升的副部长。

国际校园执法者协会提供15种出版物,涉及具体问题或校园保卫、公共安全、执法工作的热点领域,以优惠价售给会员。现已出版《国际校园执法者协会标准手册》,校园公共安全部门可以购买,以将自己的工作方法、程序与校园执法及公共安全服务领域的最高专业标准进行比较。国际校园执法者协会标准可适用于不同规模、不同种类的高等教育

机构所拥有的武装或非武装的公共安全部门。

国际校园执法者协会会员：会员资格面向美国、加拿大和其他国家的高校和中学，校园执法领导人和工作人员、司法工作人员、地方警长个人，提供校园执法产品和服务的公司，以及支持校园执法管理工作专业化的个人。

注意：对于位于美国之外的机构，会费根据各国的人均收入水平而定。会费以美元形式支付。下面是不同人均收入水平对应的每年会费价格：

人均收入水平	会费
低收入国家	75 美元
中低收入国家（中国属于此类）	100 美元
中高收入国家	125 美元
高收入国家	150 美元

1999 年，为了我国高校保卫工作者有一个正规的对外交流的渠道，经中国高教保卫学会（CAHES）申请，教育部、公安部并商经外交部同意，中国高教保卫学会正式加入“国际校园执法者协会”，成为该会成员。

注：此部分内容摘译自国际校园执法者协会网站 www. iacle. org 相关内容。

第二节　美国校园安全管理介绍

一、美国校园安全管理法制建设进程

自 60 年代以后，美国各高等学校基于校园的安全需求，也总结了过去的经验教训，由校长们分别在各州议会上呼吁，通过州立法建立了校园警察机构。至 1968 年美国 50 个州中除俄勒冈州外，共有 49 个州经州议会立法在高等学校建立了校园警察机构，法定了校园警察的执法范围、执法权限和安全管理方面的各项职责。这些立法反映了他们的校园安全法制建设是从实际出发的，有利于校园安全建设，有利于师生员工人身、财产安全，也有利于校园警察开展工作。这些立法有以下几个特点。

（1）校园警察机构的名称有的叫校园警察局，有的叫公共安全部，也有两个名称都用的。对外叫警察局，对内叫公共安全部，执法权限是完全一样的。

（2）既是学校的职能部门，又是公共安全的执法机构，是名副其实的警察机构。

（3）既负责侦查，破案、打击犯罪，又负责预防犯罪和各项安全管理、打防并举，而且是一体的。

（4）既对校长负责，又对法律负责，最主要的是“大家都服从法律”。

（5）与地方警察机构的关系是信息共享，双方都可以请对方协助处理重大治安安全问题。校园警察机构虽然不隶属地方警察机构，但建立校园警察机构时，学校要向地方警察机构申请和备案。

（6）规模较大的私立大学（如哈佛大学）也建立了警察机构。但要由地方警察机构正式授权，宣誓就职，方能享有与地方警察同等的权力。

(7) 校园警察必须达到地方"警察训练监督委员会"的训练指标才能上岗,持枪警察每年都要通过考核。

(8) 这些法律不是独立的法律,有的州是在教育法中的部分条款,有的州是在刑法或行政法中的部分条款。

60 年代由各州制定的有关校园警察的法律一直沿用至今,对依法治校起到了很好的作用。

到了 1990 年,由于校园暴力案件的上升,基于师生尤其是学生的安全需求,也包含教育在市场竞争中学生与家长择校的需求,由学生家长联名呼吁,通过联邦立法(参众两院通过)、1990 年 9 月 19 日布什总统签署公布了《1990 年犯罪意识和校园安全法》(该法案通常又被称为《1990 年校园安全法》)。这部法是对过去各州校园安全立法的重要补充和进一步完善。过去是解决校园警察机构的建立与执法权问题,这次立法是为了动员全校预防犯罪,同时着重解决对校园警察工作的监督问题,即群众的知情权,包括"知情"的内容和"知情"的方法。

《1990 校园安全法》规定"知情"内容是本校每年发生的各类刑事案件的统计数据;哪些部位是案件多发区,需引起大家警惕;校园警察采取了哪些安全防范措施;师生员工应如何配合校园警察工作,如报案的途径、设施,以及协助破案等。

"知情"方法:该法案规定每年 9 月 1 日新学年开始时,校园警察机构以公开出版刊物等方式将上述内容公布于众;同时要以年度报告的方式向地方司法部门报告。不如实报告者,政府就停止拨款。

1992 年、1997 年、1998 年相继分别对《1990 年校园安全法》进行了修正,进一步强调了学生的知情权,增加了新的犯罪数据的分类,要求学校要向校园内及其周边的公众公布校园犯罪统计数据,实现了犯罪数据统计地理上的突破;增加了校园警察局或者公共安全部每天公众的犯罪记录的公布;新修订的法案要求教育部集中收集犯罪数据并让公众周知。修订后的法案全称为"学生的权利和校园安全法"(Student Right-To-Know and Campus Security Act)。

1998 年的修正案也正式表明,该法案是为了纪念"珍妮·克里"。

1986 年,珍妮·克里在利哈伊大学的宿舍内被奸杀。引发了人们对校园安全的广泛关注,推动了校园安全立法的进程。

二、美国高等学校校园安全法案在高校的实施简介

基于美国国会通过校园安全法案,各高等教育机构每年必须公布学校的安全政策和三年来有价值的犯罪数据。主要应该包括以下一些内容。

(1) 每年的安全报告。犯罪数据必须提交教育部,并要张贴在公共安全部网站上,还要以"校园犯罪报告"为题广泛地发布此报告。

(2) 事故日报告。每一个教育机构的警察局或者是公共安全部必须有一个公众犯罪记录。例如,美国某大学警方的每天记录包括发生在校园的各种安全事件,这些记录在上班时间可以到警察局或公共安全部指定的地方查阅。学校附近地区的相关信息也能在上

班时间获得。

（3）安全警示。学校必须及时地对社区做出警示或提醒对于学生或雇员构成威胁的可能发生的犯罪。

以“安全警示”为标题的通知被张贴和公布在公告栏以便让学生知晓、办公群体聚集或其他被校园社区关注的地方。安全警示还会以邮件的方式发给各种在册的群体或部门，如张贴在公共安全部门的网站上。

“学生的权利和校园安全法案”正式赋予了学生知晓校园犯罪数据的权利。美国大学警方必须在每年的安全报告中公布以下冲突性事件的数据。

谋杀（蓄意杀人）、过失杀人、强制性侵害（强奸）、非强迫性性侵犯、抢劫案、恶性攻击、夜盗、纵火、摩托车等交通工具盗窃、种族犯罪、性别歧视、宗教犯罪、性倾向歧视、残疾人歧视、酗酒、吸毒、武器犯罪等17项。

报告这些侵害事件需要根据它们发生的地点的不同，进行分类总结。

发生在校外学生组织（这些组织是被学校认可的）中的犯罪活动需要地方警察机构掌握和记录。

对于校外学生组织的犯罪活动，当地的警察机构将按照他们记录犯罪事件报告的程序，运用美国联邦调查局犯罪报告的标准为每一个案件制作一个报告。

统计数据反映了发生在学校的建筑、公共区域和学生宿舍以及其他学校的建筑等地方的犯罪数量。按照克里法案要求，各个警察部门和高校双方认可的侵犯事件分类标准，对案件进行分类汇总。虽然，为了避免学校公共安全部门以及地方警察机构的重复，各方都做出了积极的努力，但是个人的案件仍然可能在同一个年份被多次的报告。而且，各高校对于个人案件的分类是有差异的，各高校对同类案件的归类可能并不一致。

美国教育部收集和公布犯罪数据。如果要获得更多的数据，可以参看美国高等教育组织的校园安全数据网站。

美国高等教育安全数据网站直接链接了美国6 000余所各类高校的犯罪侵害案件。如果一个同学想加入一个大都市中的一所高校、一所小的艺术学院、一个特别的高校或一个社区大学，都可以从这里找到它们的安全统计数据。

美国高等教育部门的安全数据网站是由美国高等教育部门建立的。它是由美国国会1998年高等教育修正案所授权，其目的是为了帮助即将到校的大学生和他们的父母研究大学校园的侵害案件。美国教育部门有义务帮助学校为学生提供一个安全的学习环境，并且在校园安全方面能够及时地收到可靠的信息。

每年的10月1日之前，凡是达到Ⅳ等的高校需要对在校学生和雇员公布和发放每年一度的校园安全报告。此外，对于上报校园安全权威部门和当地警察机构的学校发生的案件，学校还要及时地做出提醒。及时的警示信息将以合适的方式提供给大家，以防止类似的犯罪再次发生，达到保护学生和雇员个人安全的目的。

美国高等教育部门安全数据统计网站与国家教育数据统计中心网站相连，在国家教育数据统计中心网站，还可以找到各高校上学的消费情况。

如果不确定要看哪所高校，高等教育部门安全统计网站拥有可以搜索符合某类高校的软件工具，如可以根据位置、课程、规模、级别或进行联合搜索。设置的标准越精确，搜

索出现的符合要求的学校数量越少，一旦你找到某类高校，你就能获得它们重要的、容易理解的安全信息。

三、美国高等学校校园安全管理的特点

1.多元化的安全管理体制

虽然美国早已于20世纪90年代确立了高校校园警察机构的法律地位，校园警察拥有执法权，但并非校园内所有的安全管理人员都有执法权，也并非所有的高校的安全管理部门都有执法权。当前，美国高校校园安全管理施行多元化的管理体制。有学者概括美国高校校园安全管理的体制有警察体制、保卫体制、保安聘用或雇佣体制。

美国大多数公立大学和著名的私立大学如哈佛大学的校园安全管理运用警察体制，他们是拥有执法权的警察，与地方警察局享有同样的执法权。在这样的高校中还有一些安全管理的技术人员和聘用的保安，他们没有执法权。美国许多州的私立大学实行的是保卫体制，但是他们当中多数人与地方警察局签订协议，拥有警察的权利。还有一些私立大学的保卫机构没有被赋予执法权，这些学校聘用经过专业培训的人员来维护学校的秩序，这被称为保安的聘用、雇佣体制。

2.系统化技术防范措施

在防范措施方面，类似我们常说的人防、物防和技防相结合的管理局面已不多见。美国高校大多没有校门和围墙，校园与社会融为一体。在安全管理方面，与被国内称为基础防范的物防手段——铁门、铁栅栏等设施——几乎看不见了，而科技手段突显出来。多功能的电子监控系统、防火技术系统、防盗、防侵入系统以及交通安全管理系统、安全信息发布系统等形成了纵横交错、点面结合的严密网络，把高校校园的安全管理工作推向技术的现代化。

美国各高校的主要的交通路口、办公楼门口以及其他人员聚集的部位都安装了摄像头，对校园实施全时段的监控，监控中心统一管理及监控、报警、调度和救助功能为一体的校园视频监控系统。校内人员、学生、教工或其他雇员遇到危险情况时，可以就近到报警电话亭进行报案，在这里即使不讲话，只要拿起电话，就可以将信号传至监控中心，监控中心可以通过校园监控锁定事发地点，根据情况，做出反应。另外，还可以通过手机拨打校园报警电话或者直接拨打紧急事件调度中心电话进行报案。另外，各高校的报警电话一般配有录音功能，还与地方警察机构进行联网，以便及时地比对相关人员的身份，查证嫌疑人员有无犯罪记录等。

对于防盗、防侵入案件，美国高校已普遍采用了电子门禁系统。一些高校的门禁系统掌握在各建筑管理人员手中，还有一些直接由监控中心控制。师生一般持有电子钥匙(IP卡)，刷卡进出。如斯坦福大学学生宿舍实行进口与出口相分离。大门入口都有锁定装置，宿舍楼在所有时间都是上锁的，只有住户持有的专门的钥匙才能打开。出口处的大门只能从里面打开，大多数大门有自动关闭的装置。宿舍房门一直处于锁定状态，即使住户是外出上厕所也是要求上锁。学生住宿服务部门的工作人员对整个宿舍楼做定期的维护保养，并负责门锁方面事宜，同时每晚还要检查学生公寓公共区域房门是否上锁。学生公

共活动场所的门，一般根据学生的需要，对门锁设专人进行管理。

此外，高校校园建筑一般都配有完善的消防安全管理系统，烟感、喷淋等火灾自动报警及自动灭火系统齐备。校园交通与社会交通一样，路牌、标识、标线等齐全。

3.人性化的服务管理理念

美国高校校园安全管理强调服务理念，在多个场合都能感受到校园安全管理的周到的服务。例如，内华达大学拉斯维加斯分校公共安全部告知公众的报警电话、消防安全提示及应急步骤和美国高校校园安全及安全数据剪辑工具。

预防火灾是学校社区成员的共同责任。学校公共安全部和克拉克镇火警部门密切合作，为学校社区提供预防火灾的信息。防范意识很可能是营造一个安全和免于火灾侵害环境的最好方法。可采取以下预防措施来保护自身和他人的安全。

向公共安全部报告任何可引起火灾危险的情况（包括走道或楼梯间的垃圾，灭火器丢失，门或楼梯通道被阻断等）。

熟记灭火器所在的位置。要学会使用灭火器。如有需要，环境卫生和安全机构能提供免费的培训。

熟记警报铃所在位置，懂得使用的方法。

了解最近的安全出口所在，必要的时候还需要知道备用出口。计划好万一发生火灾时如何穿过这些出口逃生。

熟记火警楼梯所在。

将火警训练作为实战来对待。记住，训练变成了日常例行的习惯可加速撤离过程、阻止混乱局面和降低恐慌程度。

在火灾训练以及真正发生的时候，听从公共安全部警官、克拉克镇消防员以及其他处理紧急事件工作人员的指挥行事。

撤离大楼时请勿使用电梯。

如果发生火情应该怎么办？

任何人一旦发现火情、烟雾或不正常的热量请务必按以下步骤行动：

敲响最近的火警铃；

尽可能快地报告学校公共安全部；

通知处于危险区域的人；

协助移送残疾人士从危险区域到楼梯间，等待火警人员到来；

在事先确定的区域（大楼或场馆外）集合；

听从公共安全部警官、克拉克镇消防员以及其他处理紧急事件工作人员的指挥行事。

如果是假火警警报怎么办？

制造假火警警报是严重违法行为，应严厉禁止。这会造成对真实警报的冷漠情绪。克拉克镇消防部门可对肇事个人和机构实行罚款，此外，学校安全部警官将逮捕假警报的肇事者，由克拉克镇消防部门予以起诉（如果消防部门确认其发布假警报）。师生员工需要进行训练来实际使用救生装置等，相关训练依法可在任何时间进行。另外，宿舍内禁止吸烟。

以上我们说过，美国各高校的校园安全数据都会在指定的时间公布并上交国家教育

部门。那么如此庞大的数据量，如何有效地给广大师生以及家长提供服务呢？在美国高等教育安全数据网站建立了一套高校校园安全及安全数据剪辑分析系统，利用这个系统，根据师生员工选择的不同的条件，查阅者可以获得自己想要的信息。以下是这个分析工具的界面。

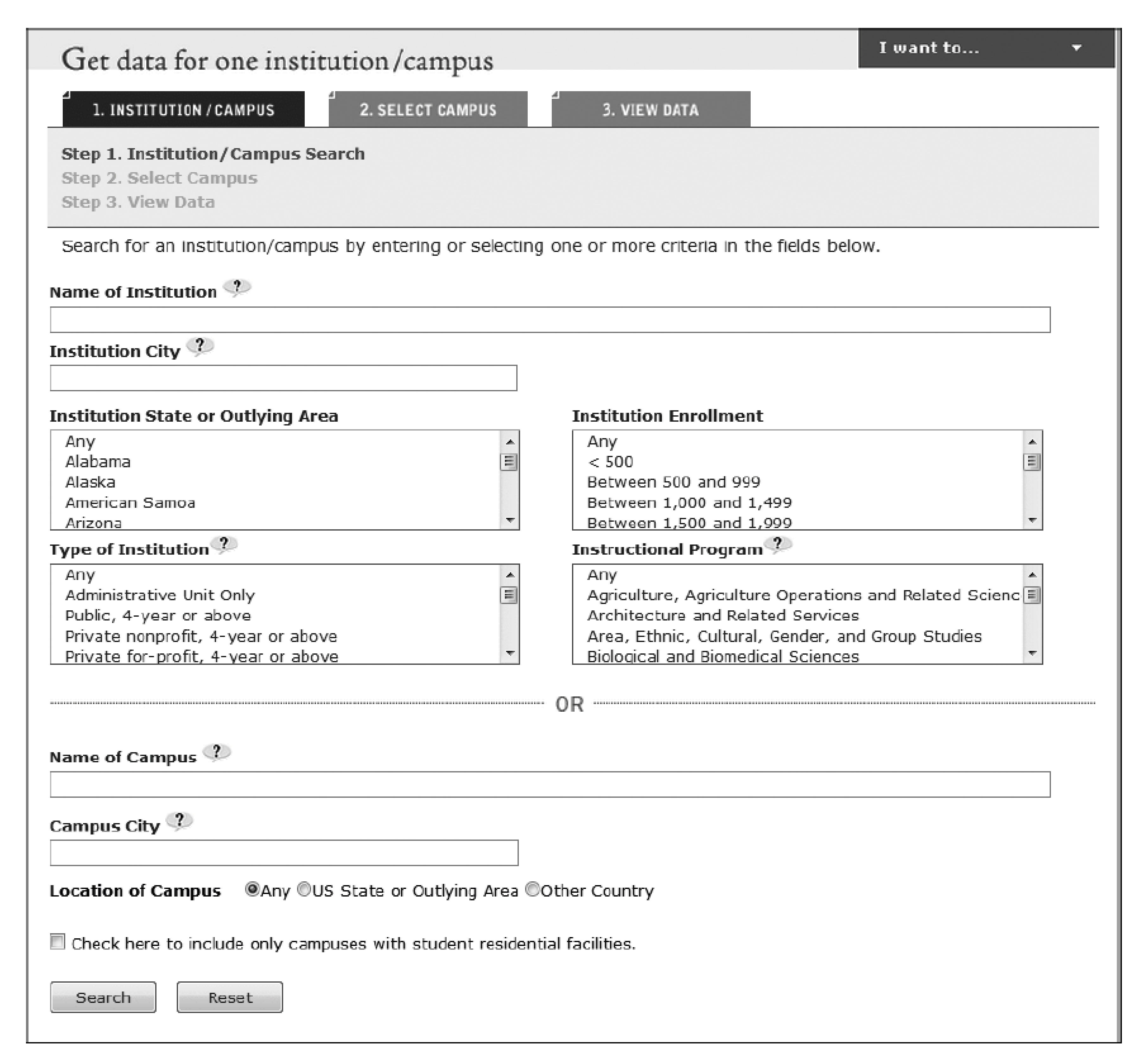


图 15-1　美国高校校园安全和安全数据分析剪辑工具系统界面

4. 专业化的人员管理队伍

美国高校校园安全管理人员主要是退役的军官，一般具有大学本科学历，还有一些达到硕士或博士学位，而且文职人员相对较多。《加州大学伯克利分校警察局××年度校园安全手册》中相关内容介绍，当时加州大学警察局有 77 名警察，45 名全职的文职人员和 75 名学生助理。校园巡逻队伍中也有部分学生参加。要成为美国校园安全管理人员必须要经过专业的培训。校园警察在录用前，还必须接受警察培训中心为期 14～16 周的培训，不经训练考试合格，不能授予警察资格。在职警察每年必须到警察培训中心接受不同期限的业务培训，达到知识更新的目的，考试不合格将被淘汰。另外，在高校管理人员队伍中，除校园警察外，安全管理人员和保安都需经过职业培训，经考核合格获得从事安全保卫工作资格才能应聘安全管理工作。如德鲁大学公共安全部通过当地警局和新泽西警察训练委员会建立了一套培训指导方针，警员参加学习班的水平测试，只有通过了才有机会成为公共安全部的一名警员。

5. 注重相关理论研究的运用

美国高校安全管理的另一突出特点是其实际安全管理工作与理论研究相互结合。我们可以通过风险管理理论在美国高校校园安全管理工作中应用的一个实例来进行说明。他们强调，风险管理应该成为校园保卫工作中的一部分。执法活动可以避免麻烦事的发生。首先认清风险；其次，从频率、严重性和响应时间等角度对风险进行先后排序；最后，动员力量来应对风险。校园安全管理面对的风险主要分为以下几类。

外部环境风险——风险来自外部并对本部门产生了冲击。

法律和规章制度风险——风险来自美国校园执法机构所处的法律框架的复杂性，或来自此类机构对于法律的不遵从。

战略风险——风险来自执法机构缺乏优先顺序设置和业务规划程序，处理突发事件时准备不充分或不够灵活。

管理风险——风险来自本机构的角色职责定义不清晰，价值观不明确或没有适当的监控程序。

工作风险——风险来自即使有适当的办事程序也并不能保证调查、执法事务汇报工作的顺利进行。

信息风险——风险来自机构赖以履行职责的信息不及时、不准确或不可靠。警惕无知、自满和认知偏见的危险。

人力资源风险——风险来自一个没有足够资源分配、缺乏内部信任、业绩不达标、缺乏透明度或良好管理的工作环境。

技术风险——风险来自过时的或不可靠的信息系统，无法满足用户的要求。如迟滞的网页信息等。

财物和行政工作风险——风险来自不合理的预算、预测和开支控制，包括不合理的合同、资产管理、内部账目以及不合理的薪酬、繁重的加班任务、部门收入管理不力等。

政治风险——校园执法领导人应当远离政治纷争，不应受到谁是执政党这个问题的影响。

高校公共安全部门应该对以上风险有所把握，并及时制定预防应急程序，以便在风险到来时能应对。

6. 以“帮助”学生为目标

在高校安全管理过程当中，美国高校拥有校园执法权，但是也存在“校园执法”和“外部执法”的矛盾。在这个问题上，美国高校更偏向于“保护学生”。在美国高校安全管理的历史当中发生过这样的事情。20 世纪 60 年代末，许多大学生运用受宪法保护的自由言论权和集会权来举行游行示威，就当时的社会问题发表自己的观点。这就往往在学生和控制机构成员之间制造出公开的有时甚至是暴力的对抗。“校园执法适应大学生的需求，外部执法适应地区社会和整治的需求”。曾发生在南卡罗来纳州等地的骚乱事件中，学生被警察和国家警卫部队杀害的事实清楚地证明，外部机构对学生的生死是无动于衷的。

德鲁大学公共安全部部长汤姆·伊万斯在讲述办理学生案件时所说的“最重要的事情就是如何最好地帮助那些犯错的学生，很多次的决定都很艰难，但是这从来不是因为一

方击败了另一方，帮助学生是一贯的原则，即使有时候不得不采取开除的手段。”

德鲁大学公共安全部部长汤姆·伊万斯表示“新泽西州第十八条法律明文规定，允许校内保安人员成为全职警察，并非所有机构都赞成这一做法，如果这样做的话，公安部门和学生之间就会陷入一种敌对的关系；另一方面，采取那样的做法势必会使警官在处理校内问题时使用武器。我觉得在这个问题上应当探索一个中间立场”。他倡导立法：校园警察使用有限的警察权力，比如执行摩托车法、处理混乱事件和侵害行为、具备调查盗窃价值5000美元案件的权力等。这样做能够保持学校制定规章制度的权力和国家司法系统的分离，而重大案件则交给警局和检查机构处理。

美国高校校园安全执法历史当中发生的这些事件以及德鲁大学公共安全部部长的言论都证明，当前美国的高校实施校园执法，但是并不同于地方警察机构的执法活动，校园执法还是以保护学生为目标。

第三节　部分境外其他高等学校安全管理介绍

一、中国香港地区香港中文大学心理安全实践与职安健管理系统

1.中国香港地区香港中文大学心理安全工作实践[①]

根据近年来相关资料研究，心理安全泛指个人面对人际风险的安全感。中国香港地区以香港中文大学为例，对于保障大学生的心理安全做了很多工作，取得了成绩。香港中文大学与内地一致的地方是，学校实行书院制（内地一般叫学院或系、所），每位本科生都会被编入其中一所书院。香港中文大学的书院内，会包括海外交流计划、师友计划、社区服务、语文、资讯科技和领袖才能训练等，学生可以从中学习到社交技巧、领导才能，拓宽文化视野，丰富大学生生活。

学术顾问制度。目的是为了协助学生解决学业上的问题，提供学术帮助、支援、意见和各方面的资讯。学生辅导及发展组以“正向心理学”及“关顾校园”为心理健康教育核心主题，透过各种活动和媒介、资讯，提升学生的心理健康意识、促进学生的心理健康，并建构彼此关顾的校园环境，强化学生的抗逆能力及心理安全。该组每年举办全校性的专题推广运动，例如快乐嘉年华和关顾校园活动等。透过广泛的宣传和大型活动，动员教职员工和学生的参与，加强全校对心理健康及正向心理的关注和认知。并编制多元化的心理健康教材，包括文章、单张、自助指引、短片、网页资讯等，从多角度、多层面提升学生的心理健康及抗逆能力。

工作坊。是根据心理辅导的知识以及实际的学生工作经验而设定的，围绕不同专题、多元化的学生心理健康教育活动，主要是通过专题性的讲座、讨论、联系、角色扮演等促进学生自我了解和个人成长。涉及的主题主要有自我认知、自信建立、情绪管理、压力处理、

① 刘敏儿，刘雪慧.提升大学生心理安全：香港中文大学的实践经验[G].中国·香港.第六届海峡两岸高校安全管理论坛论文集：2012(11)：85～87.

沟通技巧及人际关系等。

朋辈辅导员。香港中文大学于2010年成立了首届“uBuddies”朋辈辅导联系网。按照“uBuddies”计划，在校园推动关顾文化，发挥朋辈互助的精神。在各书院甄选本科生、接受有系统的朋辈辅导技巧、精神健康急救训练等朋辈辅导员为学生提供适切的支援，亦能及早识别和转介有需要的同学接受专业辅导。此外，朋辈辅导员还参与多项服务项目，如组织“新鲜人小组”，帮助新生适应大学生活；透过“uBuddies”电邮信箱发放温馨提示、回复同学来邮；制作刊物、短片推广心理健康及关顾校园的讯息。香港中文大学还设有专业的心理辅导项目，辅导范围包括情绪调适、自我认知、家庭关系、学业、家人或人际关系等。

为了做好大学生的心理健康工作，学校还进行大规模的调查研究以及职员培训等方面的工作。

2.香港中文大学职安健管理系统简介[①]

大学的职能并非单纯提供课堂的讲学及从事各学科的研究工作，更要从各方面培养员工及学生正确的工作文化和素质。根据香港特别行政区的法律，大学的管理层，有责任为员工和学生提供一个安全及健康的工作、学习和研究的环境。香港中文大学职安健管理主要的范畴是：职业健康、职业安全、校园环境卫生及保安等。这个系统要符合三大原则：（一）遵守香港特区的有关法律；（二）与国际相关守则接轨；（三）融合大学的管理文化。香港中文大学的安全管理系统源自英国标准8800号，再加以改良以符合大学的组织。

香港中文大学的职安健管理系统

因应高校的需要及针对英标8800号未能全数适用于教育机构的弱点，香港中文大学以英标8800号为基础而扩展其中的14个单元为17个。

甲、安全组织

1）安全政策

2）安全委员会、安全组织架构及资源

3）安全训练

4）安全咨询和推广健康意识

乙、计划与实施

1）内部安全规则

2）场地评估、测检及改善

3）个人防护计划

4）紧急事故应变计划

5）职业健康管理的计划

6）评核、挑选及管控

① 刘树佳.大学的安全管理[G].北京.海峡两岸高等学校安全管理论坛——校园安全现状与展望.2007(11)：74～79.

7）控制意外和消除危险的计划
8）文件管理
9）伤患管理
丙、量度表现
1）危险情况视察计划
2）意外事故调查及分析
3）安全审核与安全查核
4）持续推进
参考
1）英国标准 8800 号：“职业安全管理制度”
2）香港职业安全健康局：“制定职业安全管理制度”
3）香港特区政府劳工处
4）香港法例第 59 章：“工厂及工业经营条例及附例”
5）香港法例第 509 章：“职业安全及健康条例及附例”
6）国际标准 18000 号：“职业安全管理制度”

二、中国台湾地区台湾建国科技大学校园安全防护机制[①]

该校为统筹运用学校及社区整体资源与人力，建立灾害管理运作机制，做好校园安全暨灾害防救之减灾整备应变与复原工作，以利防患于未然，有效减低校园灾害，以达落实校园安全工作。

目前该校依各类型灾害实施减灾计划：
（1）风灾——台风引起的校园灾害（略）
（2）水灾
甲、加强边坡、挡土墙养护及排水设施
乙、加强边坡植木
丙、加强全校排水系统之清理以利宣泄洪水
（3）地震（略）
（4）土石流（略）
（5）火灾
甲、成立校园决策小组并建立校园消防支援体系
乙、实施自卫消防演练，规划疏散路线及避难位置，加强教师应变处理能力
丙、加强建筑物结构评估
丁、加强电线电路、消防设备检修
戊、购置消防设备器材

① 黄燕飞，杜壮．台湾校园安全与建国科技大学防护机制[G]．北京．海峡两岸高等学校安全管理论坛——校园安全现状与发展．2007(11)：21～24．

已、加强周边教室之防护设备
庚、与管理当局、民间救难医疗单位完成支持协议事宜
辛、利用各种集会时机，加强宣导防火常识

(6) 交通事故
甲、订定交通安全宣导月，加强宣导学生应有之交通安全观念
乙、经常利用各项集会宣导有关交通安全防护措施
丙、确实实施勤前教育，避免灾害事故发生
丁、分析交通路线潜在危害资料，并办理意外事故处理演练，防患于未然
戊、上学及放学时段加强人车管制，使学生行的更安全

(7) 食物中毒(略)

(8) 法定传染病(略)

(9) 自杀自伤
甲、办理知能演习，强化自我伤害防治观念，提升教职员工辅导技能
乙、定期举办联课、社团或课外活动，促进同学身心健康
丙、实施不当物品检查、筛检危害人身或校安之物品；导师、任课教师加强人员清点与管制
丁、筛检具有自我伤害倾向、适应不良及行为偏差学生并协同辅导
戊、加强校园死角巡查，严禁闲人逗留或进入

(10) 爆裂物(略)

(11) 破坏失窃(略)

(12) 校园侵扰(略)

(13) 凶杀等(略)

三、新加坡国立大学(NUS)的安保现状①

1. 安全、卫生和环境办公室

目的在于通过推行安全工作实践和履行高安全标准来为大学的师生员工建立安全、健康的工作和学习环境。

(1) 安全 & 卫生政策和指导，如消防安全、辐射安全

(2) 安全 & 卫生手册

(3) 推广项目

(4) 在线项目风险评估系统(OPRAS)

(5) 有组织的安全培训

(6) 职业健康项目

(7) 事故/事件汇报

① 陈邦忠. 新加坡国立大学(NUS)的安保现状[G]. 北京. 大学校园安全管理国际论坛论文集. 2011：533～539.

2. 校园保卫办公室(OCS)

(1) 为师生员工提供安全的学习、工作环境

(2) 为大学社区提供灵活、及时、高质量的服务

(3) 与大学利益方建立密切、尽职的合作伙伴关系,从而保卫和促进新加坡国立大学的利益

(4) 培养员工的个人和职业发展,继续促进本部门的职业工作

3. 校园保卫办公室的角色和责任

(1) 保护大学财产和人员不受犯罪、火灾的侵袭

(2) 回应处理校内紧急实践,包括犯罪和协助/事故/非犯罪案件

(3) 调查案件、为警方和其他政府机关提供调查支持

(4) 核对和分析犯罪数据,与利益相关方/院系 & 外包保卫服务机关分享数据

(5) 制定保卫政策和标准、程序

(6) 进行保卫评估、审核和提供建议

(7) 管理校园保卫项目

(8) 管理外包保卫服务机关的工作表现

(9) 管理校园范围门禁系统的中央控制室

(10) 管理校内主钥匙

(11) 执行“无烟”政策

(12) 对大学交通要道上的非法停车和违反交通法规的行为进行处理

4. 行政、后勤和财务部门

(1) 为领导和保卫办公室其他部门提供行政支持

(2) 管理行政、财务、人力资源和后勤

(3) 规划和执行招聘、采购、整理材料、招标等

5. 规划 &研究部门

(1) 规划资源和管理项目

(2) 为校园发展项目提供保卫咨询

(3) 管理保卫设备——如闭路电视、门禁、ECP、巡查系统、钥匙安全系统等

(4) 制定保卫标准和政策

6. 运营 &培训部门

(1) 监管大学校园的所有保卫工作

(2) 为保卫热线电话配备人员、从指挥中心和三个分中心监控全校范围的闭路电视系统

(3) 提供事故管理支持

(4) 管理外包保卫服务机关的工作表现

(5) 开发培训,加强保卫人员的工作能力

7. 调查 &情报部门

(1) 对保安进行调查

(2) 为犯罪受害者提供建议
(3) 就违规和犯罪行为收集情报
(4) 核查和分析犯罪数据
(5) 在危机情况下协调工作/提供保卫护送
(6) 与警方和利益方保持联络

8. 新加坡国立大学的保卫系统构成

(1) 保安人员
(2) 全校范围的闭路电视系统
(3) 紧急电话拨打点
(4) 远程开门关门系统
(5) 巡查系统
(6) 钥匙管理系统
(7) 盗窃/火灾/仅仅报警装置
(8) 金属探测器

9. 机构内 &外包保卫服务

(1) 保卫服务一部分由校内人员完成,另外一部分外包给保安公司
(2) 由校园保卫办公室管理的校内保安人员
- —4 支保安队伍,每支 7～8 人
- —全天三班倒制度(每班 8 小时)
- —以开汽车/摩托车/步行/骑自行车的方式执行巡逻
- —静态部署(S16 保卫岗和 U-Hall)
- —提供协助,回应紧急事件
- —执行交通法规

(3) 外包保卫服务人员由校园保卫办公室或院系管理
—目前大学里的保卫服务外包给 5 甲保安公司

10. 安全保卫项目 /良好做法

(1) 安全 & 保卫巡查团体
- 2003 年 11 月发起了肯特岗安全 & 保卫巡查团体
- 为商业机构提供了一个与警方联网的平台，以保护自己的财产
- 通过分享知识、最佳方案和资源与警方合作
- 根据地理位置对建筑物进行分组
- 将安全和保卫相结合
- 用更为健全的措施来有效抵制犯罪和恐怖主义威胁,更加自信地解决未来危机事件
- 委员会成员定期开会讨论安保问题

(2) 交通安全委员会
- 委员会由各行政部门的管理人员构成

- 为大学里的开车人和行人审查道路安全
- 提出安全措施建议
- 与陆路交通管理局、交警部门等政府机关合作
- 对道路设施进行审查、提出建议，更好地管理大学校园里的交通流量

（3）在职培训

- 每月对保卫人员进行在职培训
- 向工作人员提供最新的保卫程序和政策
- 收集普通工作人员的反馈信息
- 经常进行对话/交流，在管理人员和普通工作人员之间建立有凝聚力的管理

四、加拿大多伦多大学校园安全管理简介[①]

多伦多大学有三个最大、历史最悠久的校园，圣乔治校区就在多伦多市中心，还有西部的密西沙加校区和东部的士嘉堡校区。该大学有大量的研究性课题和一流的教学设施。

多伦多大学的主要安全机构及服务。

（1）校园警察。这些警员是宣誓保卫和平的官员，执行任务时与一般的警察具有同等的权力，但权力范围只限在多伦多大学校园。2010年警员独自处理的事件超过5 000起，同时还进行对各种各样意外事件处理的培训包括敏感度、应对策略和权力范围。关于校园与城市安全问题，校园警员在每学年初都会与校内管理层开会，有关社会预防和应对模式的会议内容将反馈给社区警察，同时社区警察也将为校园警察提供相应服务。

（2）校园安全。校园巡逻由安全专员负责，他们有安大略省颁发的证书但没有警察的权力。每人配有对讲机，靠徒步或骑自行车来巡逻整个校园；若发现校园内有违法行为或建筑物内外有系统故障，他们会立即向校内警员报告并以最快速度加以处理，他们像是校园警员的眼镜和耳朵。

每学年校园警员都会请新生参加讲座，告诉他们一些预防犯罪分子的技巧和方案，这个讲座对新生来说非常必要。通过校内警员近距离的讲述，为新生提供了一个极好的集会，以了解校园警察部门的功能以及在校园内所起的作用和这个部门所能提供的服务。

多伦多大学校园还举办自行车和行人的安全竞技会。它的特点是模拟人行道，人行横道，交通信号和路口信号，骑自行车的参与者通过具有安全隐患的每一个关口来提高自己的安全意识。还举行有关自行车的安全法规宣传活动。

校园警察网站会显示社区通知，定期对社区及周边地区进行最近的安全通报。安全宣传周由校园警方倡议举办。

自卫训练项目是该校社区安全办公室专门为社区女性设计的培训，针对不同年龄阶段和不同能力的女性，它提供易于使用和易于记住的保护自己的方法。校园警察定期为社区成员宣传酒精和药物的危害性，尤其严重的是醉酒驾车及滥用药物。

---

① 迈克尔·门罗.提供安全的工作环境[G].北京.大学校园安全管理国际论坛论文集.2011. 524～527.

校园警方对所有在校人员进行培训，要求他们学会办公室电话与警方紧急系统的链接。通过这个服务系统，安全专员就会立即指导校园内发出紧急呼救的具体位置。

社区安全办公室通过安全专员与校园警察来负责处理多伦多校园内的师生及其他在校工作人员的个人安全和工作安全问题。比如：跟踪和骚扰、欺凌、恐吓、威胁、内部暴力、家庭暴力、性侵害、职场冲突与举止失控、自杀念头等。

安全办公室处理来自所有个人的安全问题投诉，评估个人和社区的安全风险，尽可能地为他人提供各种服务。一般，投诉人讲述自己的安全问题，并发表自己的看法，与安办人员一起制定安全计划，进一步处理问题。安全办公室人员要为投诉人提供咨询和课程培训以提高自我保护意识。

校园警察通常通过对讲机和警报系统与社区人员联系，他们接受来自社区人员的紧急和非紧急电话，同时监控安全系统，接待来警察局报案的公众。

多伦多大学运用集中调控钥匙和电子出入管理系统来确保安全工作的高效性。统计显示 26 幢大楼由出入管理系统控制。

多伦多大学整个校园安装了约 120 个紧急呼叫电话和监控，这些紧急呼叫电话直接联到校园警察调度中心，警察将在第一时间做出反应。一旦紧急呼叫成功，将会出现呼叫者与调度员之间的双向沟通，即使呼叫者无法说话，调度员也能掌握紧急呼叫的所在位置，做出快速反应。

多伦多大学有自己的消防团队，他们负责对学生、教师和工作人员的消防知识培训；维护消防设施；监护实验室和住宅区的消防安全；更新消防应急程序，包括考虑那些走路困难的残障人士的安全问题。

健康与安全部门的任务是确保在校人员安全、健康的工作和学习，研究和解决多伦多大学存在的环境问题。他们通过对不断出现的问题和风险评估来制定相应的有效措施，其中包括培训、宣传、教学、专家咨询、应急响应和保险。

参 考 文 献

1. 中国高教保卫学会、北京大学保卫部编．安国江主编．国外校园安全管理与执法(1-6 辑)[J].
2. 国际校园执法者协会网站 www.iacle.org 相关内容。
3. 黄燕飞，杜壮．台湾校园安全与建国科技大学防护机制[G]//海峡两岸高等学校安全管理论坛——校园安全现状与发展．2007(11).

后　　记

学校安全管理是学校管理的一项重要内容，是维护校园良好秩序、消除安全隐患、避免和减少事故、保障教学、科研等活动正常进行不可缺少的重要工作。高校有关领导和安全管理干部一直盼望能有一本可供使用的高等学校安全管理的专著。顺应需要，北京高教保卫学会第六届理事会早在2010年前后，就酝酿编写这样一本书。2012年4月学会换届以后，第七届理事会即把编写《高等学校安全管理》一书列为学会的重大研究课题。中共北京市委教育工委有关领导十分重视此书的编写工作，提出了指导性的意见，并在经费上给予了大力支持。2012年下半年，学会学术部对编写此书的问题进行了广泛的调研，召开了多次座谈会，听取了各方面的意见。2013年上半年，拟定了编写大纲，确定了主要编写人员；之后，担负编写任务的不少学校又抽调了一些同志参与编写工作，使参与本书编写工作的人数达到40人之多。2013年下半年开始收集有关资料并着手编撰工作。由于参加编写的同志皆为在职，重任在肩，工作繁忙，大家牺牲了很多休息时间，历经艰辛，几经修改，终于在2015年年底确定了初稿。陈玉新研究员担负了本书编写的组织和统稿工作。2016年4月，经长期从事高校安全管理工作、经验丰富、具有较高理论水平和研究能力的李致和、辛崇胜、胡四六、童宣海（依姓氏笔画为序）等专家审阅，确定了书稿。

中国高等教育学会会长瞿振元教授十分关心此书的编写工作，多次给予肯定与鼓励；其后，又在百忙中欣然亲自为本书作序。

参加本书各章、节编写工作的分别是：

第一章　高等学校安全管理概述　韩　标　刘再起

第二章　高等学校安全管理体制和运行机制　熊冰雪　唐晓雪　马睿杰

第三章　高等学校维护稳定工作　李　伟

第四章　高等学校校园秩序管理　徐思钢　曹　璐　王颖杰

第五章　高等学校校园公共安全管理

　第一节　校园治安管理　毛发虎

　第二节　交通安全管理　李　伟　张运腾

　第三节　消防安全管理　李耀鹏

　第四节　校园大型活动安全管理　毛发虎

　第五节　网络安全管理　杜　平　韩俊彦　胡　滔

　第六节　学生宿舍安全管理　仝西川　陈慧彩

　第七节　公共设施安全管理　邓小凤　王会剑

第六章　高等学校教学、科研与生产安全管理

　第一节　实验室安全管理　高惠玲　郭万喜　郭亚臣　曹　竞

　第二节　大学生社会实践活动安全管理　黄晓一　薛宏飞　郭亚臣

第三节　体育活动安全管理　李少雄　孙　震　黄光佐

第四节　保密安全管理　李　睿

第五节　要害部位安全管理　李耀鹏

第六节　在校国(境)外人员安全管理　魏巍巍　罗　豪

第七章　高等学校公共卫生安全管理

第一节　饮食安全管理　杨　蕾　郭亚臣

第二节　卫生防疫安全管理　康　俊　常　玲

第八章　大学生心理安全及危机干预　裴　昱　王小健　郭亚臣

第九章　高等学校校园安全文化建设与安全素质教育　仝西川　陈慧彩

第十章　高等学校涉校矛盾纠纷排查化解与预防　孙长索　黄　宏　徐　民

第十一章　高等学校安全管理工作规章制度建设　李　睿

第十二章　高等学校安全技术防范体系建设、管理与运行　李耀鹏

第十三章　高等学校突发事件的预防与应对　杜　平　韩俊彦　胡　滔

第十四章　高等学校安全管理目标的实现与评价　毛发虎

第十五章　部分境外高等学校安全管理工作简介　韩　标　王亚平

在本书编写过程中,参阅了大量有关著作和资料,博采与借鉴了诸多学者的研究成果,限于篇幅,未能一一列出,在此谨致歉意;得到了诸多同志和朋友的热心帮助;在出版过程中得到了清华大学出版社的大力支持,杨爱臣编辑为本书的表述规范、叙述清晰、力争完美等方面付出了辛勤的劳动。在此,一并致以衷心的感谢!

由于水平有限,遗漏和瑕疵在所难免,敬请批评指正。

编　者

2016 年 9 月